

REPUBLIQUE DU BENIN

Association Interprofessionnelle du Coton

Projet d'Appui à la Réforme de la Filière Coton

Audit de Performance de la Gestion des Fonctions Critiques de la Filière Coton au Bénin

-

Crédit AID N°3598/BEN

Rapports Spécifiques

(C. Marmignon, H. Guibert, E. Lefort, R. Dovi)

Janvier 2007



AGRIFOR Consult

Rue L. Genonceaux, 14 – Parc Crealys – 5032 Les Isnes – Belgique

Tél. + 32 –81.71.51.00– Fax + 32 – 81.40.02.55

Email : info@agrifor.be

Table des Matières

1.	Introduction	- 6 -
1.1	Contexte de la mission	- 6 -
1.2	Objectifs et étendue des travaux d'audit	- 8 -
1.2.1	Au plan financier et comptable	- 8 -
1.2.2	Au plan technique	- 9 -
1.3	Approche retenue	- 10 -
1.3.1	Volet financier et comptable de l'audit de performance	- 10 -
1.3.2	Volet technique de l'audit de performance	- 10 -
2.	Financement et coût des fonctions critiques	- 12 -
2.1	Rappel du mécanisme de financement	- 12 -
2.1.1	Contribution financière des acteurs	- 12 -
2.1.2	Financement partiel IDA	- 12 -
2.2	Hypothèses de travail retenues	- 12 -
2.3	Ressources des fonctions critiques	- 13 -
2.3.1	État des ressources sur la période 2001 à 2004	- 13 -
2.3.2	Ressources de l'AIC sur la période 2001 à 2004	- 14 -
2.4	Utilisation des ressources	- 14 -
2.4.1	États des dépenses des fonctions critiques	- 14 -
2.4.2	Exécution du budget des fonctions critiques	- 17 -
2.4.3	Contractualisation des dépenses des fonctions critiques	- 20 -
2.5	Conclusions sur le financement et le coût des fonctions critiques	- 23 -
2.5.1	Constat	- 23 -
2.5.2	Conclusions pour assurer le financement des fonctions critiques	- 24 -
3.	Gestion comptable des fonctions critiques	- 24 -
3.1	Préambule	- 24 -
3.2	Au niveau de l'AIC	- 25 -
3.2.1	Contrôle interne	- 25 -
3.2.2	Comptabilité et états financiers	- 25 -
3.2.3	Disponibilité des pièces comptables	- 26 -
3.3	Au niveau de la CSPR	- 26 -
3.3.1	Contrôle interne	- 26 -
3.3.2	Comptabilité et états financiers	- 26 -
3.3.3	Disponibilités des pièces comptables	- 27 -
3.4	Au niveau de la FUPRO	- 27 -
3.4.1	Contrôle interne	- 27 -
3.4.2	Comptabilité et états financiers	- 27 -
3.4.3	Disponibilités des pièces comptables	- 27 -
3.5	Au niveau des CeRPA	- 27 -
3.5.1	Contrôle interne	- 27 -
3.5.2	Comptabilité et états financiers	- 28 -

3.5.3	Disponibilités des pièces comptables	- 28 -
3.6	Mesures d'amélioration de la performance de la gestion comptable des fonctions critiques	- 28 -
3.6.1	Contrôle interne	- 28 -
3.6.2	Systèmes comptables	- 29 -
3.6.3	Formation du personnel comptable	- 30 -
3.6.4	Équipements informatiques et logiciels comptables	- 31 -
4.	Formation et encadrement des producteurs	- 32 -
4.1	Description de la mise en œuvre de la fonction	- 32 -
4.2	Légitimité de la fonction	- 33 -
4.3	Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction	- 33 -
4.4	Efficacité de la fonction	- 35 -
4.4.1	Opportunité des activités programmées et adéquation des budgets demandés	- 35 -
4.4.2	Résultats obtenus et efficience du programme	- 36 -
4.5	La perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires	- 39 -
4.6	Recommandations	- 39 -
4.6.1	En matière de contrat et de disponibilité des budgets	- 39 -
4.6.2	En matière technique et de dispositif de mise en œuvre	- 41 -
4.6.3	En matière de cohérence par rapport à l'évolution du système de vulgarisation en place	- 41 -
4.6.4	En termes de rationalisation des activités à mettre en œuvre.	- 43 -
4.6.5	En termes d'amélioration de l'information	- 44 -
4.7	Conclusions	- 44 -
5.	Recherche cotonnière	- 45 -
5.1	Légitimité en tant que fonction critique	- 45 -
5.1.1	Intérêt de la fonction	- 45 -
5.1.2	Éligibilité en tant que fonction critique	- 45 -
5.2	Mise en œuvre de la fonction critique	- 45 -
5.2.1	Procédure	- 45 -
5.2.2	Analyse de la procédure	- 45 -
5.2.3	Points forts et contraintes de la structure	- 46 -
5.3	Efficacité de la recherche	- 47 -
5.4	Efficience de la recherche	- 47 -
5.4.1	Coûts de la recherche	- 47 -
5.4.2	Impacts des résultats de la recherche	- 47 -
5.5	Conclusions	- 48 -
5.6	Recommandations	- 48 -
6.	Production et distribution de semences	- 51 -
6.1	Légitimité en tant que fonction critique	- 51 -
6.1.1	Intérêt de la fonction	- 51 -

6.1.2	Éligibilité en tant que fonction critique	- 51 -
6.2	Mise en œuvre de la fonction critique	- 51 -
6.2.1	Procédure	- 51 -
6.2.2	Analyse de la procédure	- 52 -
6.2.3	Points forts et contraintes des la structures intervenante	- 53 -
6.3	Efficacité de la fonction	- 54 -
6.4	Efficiency de la fonction	- 55 -
6.4.1	Coût de la fonction	- 55 -
6.5	Conclusions	- 57 -
6.6	Recommandations	- 57 -
6.6.1	Recommandations à court terme	- 57 -
6.6.2	Recommandations à moyen terme	- 58 -
7.	Contrôle de la qualité du coton graine	- 59 -
7.1	Légitimité en tant que fonction critique	- 59 -
7.1.1	Intérêt de la fonction	- 59 -
7.1.2	Éligibilité en tant que fonction critique	- 59 -
7.2	Mise en œuvre de la fonction critique	- 59 -
7.2.1	Procédure	- 59 -
7.2.2	Analyse de la procédure	- 59 -
7.2.3	Points forts et contraintes de la structure intervenante	- 60 -
7.3	Efficacité de la fonction	- 60 -
7.4	Efficiency de la fonction	- 60 -
7.5	Conclusion	- 60 -
7.6	Recommandations	- 61 -
8.	Entretien des pistes cotonnières	- 62 -
8.1	Description de la mise en œuvre de la fonction critique	- 62 -
8.2	Légitimité de la fonction	- 63 -
8.3	Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction	- 64 -
8.4	Efficacité de la fonction et résultats obtenus	- 64 -
8.4.1	Opportunité des activités programmées et adéquation des budgets demandés	- 64 -
8.4.2	Résultats obtenus	- 65 -
8.5	Perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires	- 66 -
8.6	Recommandations	- 67 -
8.6.1	En termes de mise en œuvre	- 67 -
8.6.2	En termes de rôle à jouer par l'État et les communes	- 67 -
8.6.3	En termes d'information et de concertation	- 68 -
8.7	Conclusions	- 68 -
9.	Classement du coton fibre	- 69 -
9.1	Légitimité en tant que fonction critique	- 69 -
9.1.1	Intérêt de la fonction	- 69 -

9.1.2	Éligibilité en tant que fonction critique	- 69 -
9.2	Mise en œuvre de la fonction critique	- 69 -
9.2.1	Procédure de mise en œuvre	- 69 -
9.2.2	Points forts et contraintes des structures intervenantes	- 70 -
9.3	Efficacité de la fonction	- 71 -
9.4	Efficiency de la fonction	- 71 -
9.5	Conclusions	- 71 -
10.	Assurance du coton graine	- 73 -
10.1	Légitimité en tant que fonction critique	- 73 -
10.1.1	Intérêt de la fonction	- 73 -
10.1.2	Éligibilité en tant que fonction critique	- 73 -
10.2	Mise en œuvre de la fonction critique	- 74 -
10.2.1	Procédure de mise en œuvre	- 74 -
10.2.2	Analyse de la procédure	- 74 -
10.3	Efficacité de la fonction	- 74 -
10.4	Efficiency de la fonction	- 75 -
10.5	Conclusions	- 76 -
10.6	Recommandations	- 76 -
11.	Prestations des organisations de producteurs	- 80 -
11.1	Les organisations de producteurs	- 80 -
11.2	Description de la mise en œuvre de la fonction	- 81 -
11.2.1	En ce qui concerne la production	- 81 -
11.2.2	Organisation et suivi de la commercialisation	- 81 -
11.3	Légitimité de la fonction	- 82 -
11.4	Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction	- 82 -
11.5	Efficacité de la fonction	- 83 -
11.5.1	Opportunité des activités programmées et adéquation des budgets demandés	- 83 -
11.5.2	Résultats obtenus (par rapport aux objectifs définis)	- 84 -
11.6	Perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires	- 86 -
11.7	Recommandations	- 87 -
11.7.1	Préalable	- 87 -
11.7.2	Par rapport à l'ensemble des prestations réalisées	- 87 -
11.7.3	Par rapport à l'estimation des intentions d'emblavures	- 88 -
11.7.4	Par rapport à l'estimation de la production	- 88 -
11.7.5	En ce qui concerne les fonctions de commercialisation	- 89 -
11.7.6	En terme d'information	- 89 -
11.8	Conclusions	- 89 -

Introduction

Contexte de la mission

La filière coton occupe une place prépondérante dans l'économie nationale du Bénin :

- Production annuelle moyenne de coton graine : 350 000 tonnes.
- Vente moyenne annuelle de coton graine : 100 milliards de FCFA.
- Nombre d'exploitations agricoles cotonnières : 325 000.
- Nombre de personnes bénéficiant des revenus monétaires du coton : 3 millions (sur une population totale d'environ 7 millions d'habitants).
- Contribution aux recettes d'exportations officielles : 75%.
- Contribution aux rentrées fiscales (hors douane) : 45%.
- Contribution en termes de valeur ajoutée à la formation du PIB national : 14%.
- Part du tissu industriel national : 60%.
- Emplois créés par les industries cotonnières : 3 500.

La filière a bénéficié de toutes les attentions de l'État et des bailleurs de fonds internationaux : à partir des années 1990 l'État a libéralisé le secteur placé jusque là sous le contrôle monopolistique de la société d'État SONAPRA (Société Nationale de Promotion Agricole) et c'est ainsi que :

- L'égrenage du coton a été ouvert aux opérateurs économiques privés.
- La responsabilité de l'organisation de l'approvisionnement et de la distribution des intrants agricoles a été transférée au secteur privé.
- La gestion des opérations de commercialisation primaire de coton graine a été transférée aux organisations de producteurs.
- Le monopole de la commercialisation du coton graine détenu par la SONAPRA lui a été retiré.

Pour prendre le relais de la SONAPRA (dont le processus de privatisation aurait dû être achevé le 31 octobre 2005) de nouvelles structures ont vu le jour :

- L'Association Interprofessionnelle du coton (AIC) a été créée le 26 octobre 1999 et comprend la Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO), l'Association Professionnelle des Égreneurs du Bénin (APEB) et le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GPDIA) qui l'a rejointe en 2002.

L'AIC s'est vu confier la gestion des fonctions critiques (services d'appui techniques de la filière) et sert d'interface entre l'État et les familles professionnelles

(producteurs, égreneurs, distributeurs d'intrants). L'association sert de cadre de médiation et assure l'arbitrage économique et financier entre les différents opérateurs.

- La Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement pour la filière coton (CSPR) est un GIE créé le 25 octobre 2000 par les organisations de producteurs, les sociétés d'égrenage et les importateurs et distributeurs d'intrants.

Toute société d'égrenage désirant participer à une campagne cotonnière doit signer la convention avec la CSPR, notamment le paiement de l'acompte de 40% du quota qui lui a été alloué.

- La Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA) créée en 1999 est chargée de l'organisation du mécanisme d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles.

Malgré ces importantes réformes structurelles la filière coton est aujourd'hui dans une situation difficile : le Bénin qui a longtemps été le second producteur de coton se trouve maintenant placé derrière le Mali et le Burkina Faso et, bien qu'elle demeure une des principales sources de devises pour l'État, la filière tend à apparaître pour les producteurs comme une source d'appauvrissement.

Les principales causes de ces difficultés ont été identifiées et tiennent pour beaucoup au non respect des procédures (en particulier l'obligation de commercialiser toute la production nationale de coton graine au travers de la CSPR) et à des comportements et pratiques déloyaux (détournement par des sociétés d'égrenage de chargements de coton graine destinés à d'autres égreneurs).

Dans ce contexte tendu le risque de désorganisation de la filière apparaît élevé et pourrait avoir de graves conséquences sur l'avenir du secteur.

Pour l'essentiel l'organisation de la filière est entre les mains de l'AIC dont le rôle principal est de gérer **les fonctions critiques** (le programme d'appui des services techniques) qui se répartissent en trois grandes catégories :

- les fonctions relatives à la production :
 - formation et encadrement des producteurs
 - recherche cotonnière
 - production et distribution de semences
- les fonctions relatives à la commercialisation :
 - contrôle de la qualité du coton graine
 - entretien des pistes cotonnières

- classement du coton fibre
 - assurance du coton graine
 - prestations des organisations de producteurs
- les fonctions relatives au fonctionnement de l'interprofession :
 - fonctionnement de l'AIC
 - fonctionnement de la CSPR

Afin de sauvegarder et renforcer l'organisation de la filière il est apparu important de juger de la performance de ces fonctions critiques, de proposer des mesures d'amélioration et de savoir si leur mode de financement est adéquat et assuré pour les prochaines campagnes.

Objectifs et étendue des travaux d'audit

Au plan financier et comptable

S'agissant d'un audit de performance de la gestion des fonctions critiques la mission n'a pas entrepris de travaux d'audit de certification des comptes des structures auditées, travaux qui n'entraient pas dans son champ d'investigations.

Les objectifs principaux retenus sont relatifs (a) aux ressources et dépenses concernant les fonctions critiques, (b) au système de contrôle interne des structures auditées, (c) aux principes et normes comptables appliqués dans ces différentes structures, (d) aux mesures correctives et rationnelles à mettre en œuvre pour améliorer la performance de la gestion financière et comptable des fonctions critiques.

Les travaux de la mission ont porté sur les points suivants :

(a) – Ressources et dépenses concernant les fonctions critiques :

- Vérification des prélèvements opérés sur le prix de vente du kg de coton graine durant les trois campagnes auditées.
- Établissement de la part des ressources financières affectées à la gestion des fonctions critiques campagne par campagne.
- Analyse de l'utilisation de ces ressources.
- Établissement du point financier des contrats passés entre l'AIC et les différentes structures d'exécution des fonctions critiques de la filière.
- Vérification et certification de la disponibilité des pièces justificatives des dépenses.

(b) – Contrôle interne des structures auditées :

- Les travaux ont été limités à vérifier l'existence de procédures formalisées et à effectuer certains tests (conformité et/ou permanence).

(c) - Principes et normes comptables suivis par les structures auditées :

- Vérification que les écritures et les comptes sont tenus conformément aux normes comptables en vigueur.
- Vérification que les états financiers annuels sont présentés conformément aux normes en vigueur.

(d) – Mesures d'amélioration de la performance de la gestion financière et comptable :

- Identification des éventuelles mesures correctives.
- Propositions exécutables à court et moyen terme pour rationaliser la gestion financière et comptable des fonctions critiques.

Au plan technique

Pour chaque fonction critique auditée les travaux de la mission ont porté sur les points suivants :

(a) – Éligibilité de la fonction en tant que fonction critique :

- Fonction nécessaire pour la filière.
- Prérogatives de la filière.
- Caractère « interprofessionnel » de la fonction.

(b) – Mise en œuvre de la fonction :

- Évaluation de la cohérence de la procédure de mise en œuvre de la fonction, notamment par rapport aux exigences spécifiques de certaines fonctions.

(c) – Efficacité de la fonction :

- Appréciation de l'opportunité des activités programmées et de l'adéquation des budgets demandés.
- Appréciation de l'effectivité des actions mises en œuvre.
- Évaluation des résultats obtenus.

(d) – Perception de la fonction par les bénéficiaires :

- Appréciation de la perception de la fonction par les principaux bénéficiaires à travers ses réalisations sur le terrain.

(e) – Mesures d’amélioration des performances de la fonction :

- Identification des mesures d’amélioration.
- Propositions exécutables à court et moyen terme pour rationaliser les fonctions, améliorer leur efficacité, assurer leur pérennisation et améliorer l’information des acteurs et des partenaires.

Approche retenue

L’approche générale retenue a été l’approche itérative qui permet un déroulement graduel et progressif du processus d’audit de performance de la gestion des fonctions critiques.

Dans ce cadre général la mission a retenu pour chacun des volets de l’audit les approches spécifiques suivantes :

Volet financier et comptable de l’audit de performance

Les différents travaux ont été menés en respectant les normes d’audit généralement admises au plan international et essentiellement à partir :

- De l’examen des documents financiers et comptables des structures auditées.
- Des livres comptables en tant que de besoin.
- Des pièces justificatives de dépenses.
- De l’examen des contrats passés entre l’AIC et les structures d’exécution des fonctions critiques.
- Des rapports des commissaires aux comptes et/ou des auditeurs externes.
- Des rapports d’exécution et suivi budgétaires.
- D’entretiens et réunions de travail avec les personnes concernées dans les différentes structures auditées.

Volet technique de l’audit de performance

La mission a mené ses travaux en s’appuyant essentiellement sur :

- L’exploitation des documents relatifs aux fonctions critiques (accords cadre, contrats, rapports d’exécution, ...).
- L’exploitation de rapports d’évaluations antérieurs et de documents sur la filière.
- Des rencontres avec les opérateurs et des bénéficiaires des fonctions critiques.

- Des rencontres avec des institutions ou bailleurs de fonds pouvant coopérer avec l'AIC.
- Des comparaisons de coûts avec les filières cotonnières d'autres pays quand les informations sont disponibles et pertinentes.

Financement et coût des fonctions critiques

Rappel du mécanisme de financement

Contribution financière des acteurs

Le financement des fonctions critiques s'opère par le prélèvement d'une contribution financière supportée à parts égales par les producteurs et les égreneurs, contribution proportionnelle aux quantités de coton graine commercialisées par la CSPR sur la base d'une taxation au kilogramme.

Le niveau de la taxation pour chaque campagne est fixé d'accords partis entre les producteurs et les égreneurs. Pour la période 2000 à 2004 les montants unitaires ont été les suivants :

- campagne 2000/2001 : 20 F/kg
- campagne 2001/2002 : 20 F/kg
- campagne 2002/2003 : 20 F/kg
- campagne 2003/2004 : 15F/kg

Le prélèvement des contributions est effectué par la CSPR qui, après avoir retenu le montant de son budget de fonctionnement, reverse la différence à l'AIC chargée de la gestion des fonctions critiques.

Financement partiel IDA

Depuis la mise en place du PARFC (Projet d'Appui à la Réforme de la Filière Coton) le financement des fonctions critiques est partiellement assuré par l'IDA (Association Internationale de Développement).

Le mécanisme de financement consiste en un remboursement par l'IDA à l'AIC de dépenses de fonctions critiques. Les dépenses qui dans ce cadre sont éligibles au remboursement ne sont toutefois pas remboursées en totalité : il est mis à la charge de l'interprofession une contrepartie de 4 milliards de FCFA pour l'exécution du PARFC.

Hypothèses de travail retenues

L'utilisation du Système Comptable Ouest Africain (Syscoa), obligatoire depuis 1998, fait que l'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

Cette contrainte a pour conséquence que tous les documents comptables (balances, états financiers, ...) sont établis pour l'année civile qui ne recouvre pas la période de la campagne cotonnière (1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante).

Ceci pose un vrai problème d'analyse des informations chiffrées disponibles qui ne sont pas toujours cohérentes d'un document à l'autre, et même au sein d'un même document. La confusion est souvent faite entre campagne et année civile pour certaines informations sans qu'une ligne de conduite constante soit choisie et énoncée.

La mission a quant à elle retenu d'effectuer ses travaux d'analyses et de vérifications des ressources et dépenses des fonctions critiques dans le cadre du Syscoa, c'est-à-dire en prenant pour période de référence l'année civile, et ce sur la base de la comptabilité et des états financiers audités par les Commissaires aux comptes ou les auditeurs externes.

Les comparaisons des ressources et des coûts par rapport à des productions en quantités de coton graine sont faites en prenant l'hypothèse que la production de l'année (n) est celle de la campagne (n-1)/(n).

Ressources des fonctions critiques

Les chiffres présentés dans les tableaux ci-après sont issus des documents comptables et états financiers de la CSPR, de l'AIC et du projet PARFC.

Pour l'année 2001 nous n'avons pas pu consulter de documents comptables à la CSPR, les chiffres cités sont repris de tableaux extracomptables qui ont été mis à notre disposition. Pour les trois autres années nos vérifications ont confirmé la situation des prélèvements.

État des ressources sur la période 2001 à 2004

Les ressources mobilisées pour les fonctions critiques au cours des 4 années sous revue se répartissent comme suit :

	Millions de FCFA					
	2 001	2 002	2 003	2 004	TOTAL	
Contributions prélevées par la CSPR	6 731	8 268	6 100	4 036	25 135	85%
Subventions IDA	102	267	1 239	2 420	4 028	14%
Autres ressources (subventions État, UE)		17	104	293	414	1%
TOTAL RESSOURCES	6 833	8 552	7 443	6 749	29 577	100%

Les contributions prélevées par la CSPR correspondent aux quantités commercialisées par la Centrale, mais compte tenu de la désorganisation du circuit de commercialisation, notamment

en 2003 et 2004, le manque à gagner pour le financement des fonctions critiques peut être évalué à 2 955 millions de F sur la période de 4 ans, comme le montre le tableau suivant :

	2 001	2 002	2 003	2 004	TOTAL
Contribution prélevée par kg de coton graine	20 F/kg	20 F/kg	20 F/kg	15 F/kg	
Tonnage commercialisé par la CSPR	336 565	413 406	304 989	269 090	1 324 050 tonne
Production nationale	416 993	334 027	332 735	427 709	1 511 464 tonne
Écart de poids	80 428	-79 379	27 746	158 619	187 414 tonne
Manque à gagner pour les fonctions critiques	1 609	-1 588	555	2 379	2 955 MdF

Ressources de l'AIC sur la période 2001 à 2004

Ce n'est qu'à partir de l'année 2004 que la CSPR reverse à l'AIC la totalité des contributions prélevées, sous déduction de ses frais de fonctionnement, comme le montre le tableau ci-après :

	2 001	2 002	2 003	2 004	TOTAL	
(1) Contributions prélevées par la CSPR	6 731	8 268	6 100	4 036	25 135	
(2) Montants transférés à l'AIC	1 120	7 180	4 782	4 036	17 118	79%
(3) = (1-2) Montants utilisés par la CSPR	5 611	1 088	1 318	0	8 017	
(4) Subventions IDA	102	267	1 239	2 420	4 028	19%
(5) Autres ressources (subventions État, UE)		17	104	293	414	2%
TOTAL RESSOURCES AIC (2+4+5)	1 222	7 464	6 125	6 749	21 560	100%

Les contributions non reversées à l'AIC pour les trois années 2001, 2002 et 2004 totalisent un peu plus de 8 milliards de FCFA. L'utilisation de ces 8 milliards est détaillée dans le tableau de la page 10 (colonnes CSPR et SONAPRA) « État des dépenses engagées pour les fonctions critiques ».

Utilisation des ressources

États des dépenses des fonctions critiques

Les dépenses engagées pour les fonctions critiques au cours de la période 2001 à 2004 ont été appréhendées à partir des comptabilités de l'AIC et du projet PARFC tenues sur le logiciel « Success ».

La mission a procédé par sondage au contrôle des pièces comptables de dépenses. Les pièces demandées nous ont été toutes présentées et les contrôles que nous avons effectués n'ont pas révélé d'anomalies.

Les tableaux des deux pages suivantes présentent, pour le premier l'état des dépenses engagées par année, pour le second l'état des dépenses cumulées sur la période 2001 à 2004, avec une ventilation par structure ayant engagé la dépense.

État des dépenses engagées par années de 2001 à 2004

Millions de FCFA

FONCTIONS CRITIQUES	2 001	2 002	2 003	2 004	TOTAL		
					Valeurs	% du total	F/kg
Formation et encadrement des producteurs	801	907	1 008	717	3 433	12,0%	2,6
Recherche sur le coton	488	248	197	120	1 053	3,7%	0,8
Ferme semencière			13	7	20	0,1%	0,0
Production de semences	1 175	1 413	1 117	992	4 697	16,5%	3,5
<i>S/T fonctions relatives à la production</i>	2 464	2 568	2 335	1 836	9 203	32,3%	7,0
Contrôle de la qualité du coton graine	12	7	11	32	62	0,2%	0,0
Entretien des pistes cotonnières	100	262	214	202	778	2,7%	0,6
Classement du coton-fibre	192	372	341	326	1 231	4,3%	0,9
Assurance coton graine	78	163	183	48	472	1,7%	0,4
Prestations des Organisations de Paysans	695	2 233	2 056	1 295	6 279	22,0%	4,7
Appui aux Organisations Paysannes			421	643	1 064	3,7%	0,8
<i>S/T fonctions relatives à la commercialisation</i>	1 077	3 037	3 226	2 546	9 886	34,7%	7,5
Fonctionnement AIC	230	548	598	844	2 220	7,8%	1,7
Fonctionnement CSPR	1 314	948	1 166	976	4 404	15,4%	3,3
<i>S/T fonctions relatives à l'interprofession</i>	1 544	1 496	1 764	1 820	6 624	23,2%	5,0
Dépenses communes aux fonctions critiques							
Renforcement institutionnel		13	15	60	88	0,3%	0,1
Base de données et Centre d'information	42		2	17	61	0,2%	0,0
Appui aux fonctions de production			33	75	108	0,4%	0,1
Arbitrage, communications, études spécifiques		2	34	156	192	0,7%	0,1

Péréquation intrants		127		104	231	0,8%	0,2
Déclassement coton		213			213	0,7%	0,2
Manquants de poids	119				119	0,4%	0,1
Coton déclassé, mouillé, brûlé	130	1 016			1 146	4,0%	0,9
Gap intrants		127	181		308	1,1%	0,2
Frais de contentieux	228				228	0,8%	0,2
Différence de prix			70		70	0,2%	0,1
Divers	22	25			47	0,2%	0,0
<i>S/T dépenses communes aux fonctions critiques</i>	541	1 523	335	412	2 811	9,9%	2,1
TOTAL GÉNÉRAL	5 626	8 624	7 660	6 614	<u>28 524</u>	100,0%	21,5

Cumul par structure des dépenses engagées de 2001 à 2004

Millions de FCFA

FONCTIONS CRITIQUES	Total de 2001 à 2004				TOTAL		
	AIC	CSPR	SONAPRA	IDA	Valeurs	% du total	F/kg
Formation et encadrement des producteurs	2 526		76	831	3 433	12,0%	2,6
Recherche sur le coton	747		250	55	1 052	3,7%	0,8
Ferme semencière	6			15	21	0,1%	0,0
Production de semences	3 104		1 170	423	4 697	16,5%	3,5
<i>S/T fonctions relatives à la production</i>	6 383		1 496	1 324	9 203	32,3%	7,0
Contrôle de la qualité du coton graine	38			24	62	0,2%	0,0
Entretien des pistes cotonnières	678		100		778	2,7%	0,6
Classement du coton-fibre	858		192	181	1 231	4,3%	0,9
Assurance coton graine	134	260	78		472	1,7%	0,4
Prestations des organisations de paysans	5 369	884	26		6 279	22,0%	4,7
Appui aux organisations paysannes	299			765	1 064	3,7%	0,8
<i>S/T fonctions relatives à la commercialisation</i>	7 376	1 144	396	970	9 886	34,7%	7,5
Fonctionnement AIC	1 188			1 032	2 220	7,8%	1,7
Fonctionnement CSPR	651	3 226	127	400	4 404	15,4%	3,3
<i>S/T fonctions relatives à l'interprofession</i>	1 839	3 226	127	1 432	6 624	23,2%	5,0
Dépenses communes aux fonctions critiques							
Renforcement institutionnel	24			64	88	0,3%	0,1
Base de données et Centre d'information	6		42	13	61	0,2%	0,0
Appui aux fonctions de production	31			77	108	0,4%	0,1
Arbitrage, communications, études	44			148	192	0,7%	0,1

spécifiques							
Péréquation intrants	231				231	0,8%	0,2
Déclassement coton	213				213	0,7%	0,2
Manquants de poids		119			119	0,4%	0,1
Coton déclassé, mouillé, brulé		1 146			1 146	4,0%	0,9
Gap intrants	308				308	1,1%	0,2
Frais de contentieux		228			228	0,8%	0,2
Différence de prix		70			70	0,2%	0,1
Divers	24		23		47	0,2%	0,0
<i>S/T dépenses communes aux fonctions critiques</i>	<i>896</i>	<i>1 563</i>	<i>64</i>	<i>288</i>	<i>2 811</i>	<i>9,9%</i>	<i>2,1</i>
TOTAL GÉNÉRAL	16479	5 933	2 084	4 028	<u>28 524</u>	100,0%	21,5

En rapportant le coût des fonctions critiques aux quantités de coton graine commercialisées par la CSPR et en considérant les 5 fonctions critiques dont les coûts sont les plus élevés on obtient le classement suivant :

	2 001		2 002		2 003		2 004		TOTAL	
Tonnage commercialisé par la CSPR	336 565		413 406		304 989		269 090		1 324 050	
	% du coût total	F/kg	% du coût total	F/kg	% du coût total	F/kg	% du coût total	F/kg	% du coût total	F/kg
Prestations des OP	12,4%	2,1	25,9%	5,4	26,1%	6,7	19,7%	4,8	22,0%	4,7
Production de semences	20,7%	3,5	16,2%	3,4	14,0%	3,6	14,9%	3,6	16,5%	3,5
Fonctionnement CSPR	23,4%	3,9	11,0%	2,3	14,8%	3,8	14,9%	3,6	15,4%	3,3
Formation et encadrement	14,2%	2,4	10,5%	2,2	12,8%	3,3	10,9%	2,7	12,0%	2,6
Fonctionnement AIC	4,1%	0,7	6,4%	1,3	7,6%	2,0	12,8%	3,1	7,8%	1,7
TOTAL pour ces 5 fonctions	74,7%	12,5	70,0%	14,6	75,2%	19,4	73,2%	17,9	72,9%	15,8
Pour toutes les fonctions	100%	16,7	100%	20,9	100%	25,9	100%	24,4	100%	21,5

Il ressort de ce tableau que, sauf pour l'année 2001, les fonctions critiques n'auraient pu être financées par le prélèvement de 20 F/kg de coton graine commercialisé par la CSPR :

- sur la période des quatre années sous revue le coût moyen des fonctions critiques s'établit à 21,5 F/kg.

Exécution du budget des fonctions critiques

La comparaison Budget /Réalisation, avec le pourcentage de réalisation, est donnée par année et pour les quatre années cumulées, dans les deux tableaux ci-après :

Millions de FCFA

Fonctions critiques	2 001			2 002			2 003			2 004		
	Budget	Réalisé		Budget	Réalisé		Budget	Réalisé		Budget	Réalisé	
		Valeur	%		Valeur	%		Valeur	%		Valeur	%
Formation et encadrement	1 972	801	41%	1 156	907	78%	1 817	1 008	55%	810	717	89%
Recherche sur le coton	500	488	98%	250	248	99%	197	197	100%	148	120	81%
Ferme semencière							18	13		7	7	100%
Production de semences	500	1 175	235%	1 164	1 413	121%	932	1 117	120%	902	992	110%
Contrôle qualité coton graine	12	12	100%	7	7	100%	29	11	38%	22	32	145%
Entretien pistes cotonnières	150	100	67%	200	262	131%	200	214	107%	200	202	101%
Classement du coton fibre	192	192	100%	380	372	98%	325	341	105%	300	326	109%
Assurance coton graine	500	78	16%	112	163	146%		183		130	48	37%
Prestations des OP	1 472	695	47%	1 680	2 233	133%	1 776	2 056	116%	1 315	1 295	98%
Appui aux OP							1 867	421	23%	951	643	68%
Fonctionnement de l'AIC	250	230	92%	313	548	175%	1 143	598	52%	836	844	101%
Fonctionnement de la CSPR	950	1 314	138%	500	948	190%	1 635	1 166	71%	1 298	976	75%
TOTAL	6 498	5 085	78%	5 762	7 101	123%	9 939	7 325	74%	6 919	6 202	90%

Fonctions critiques	Millions de FCFA		
	Cumul 2001 à 2004		
	Budget	Réalisé	
		Valeur	%
Formation et encadrement des producteurs	5 755	3 433	60%
Recherche sur le coton	1 095	1 053	96%
Ferme semencière	25	20	80%
Production de semences	3 498	4 697	134%
<i>S/T fonctions relatives à la production</i>	10 373	9 203	89%
Contrôle de la qualité du coton graine	70	62	89%
Entretien des pistes cotonnières	750	778	104%
Classement du coton fibre	1 197	1 231	103%
Assurance du coton graine	742	472	64%
Prestations des OP	6 243	6 279	101%
Appui aux OP	2 818	1 064	38%
<i>S/T fonctions relatives à la commercialisation</i>	11 820	9 886	84%
Fonctionnement de l'AIC	2 542	2 220	87%
Fonctionnement de la CSPR	4 383	4 404	100%
<i>S/T fonctions relatives à l'interprofession</i>	6 925	6 624	96%
TOTAL	29 118	25 713	88%

L'analyse de ces tableaux permet de faire les observations suivantes :

Fonctions relatives à la production :

- Le budget de formation et d'encadrement des producteurs qui est le plus élevé des fonctions relatives à la production n'est réalisé qu'à 80% sur quatre ans.
- Le budget de la production de semences est significativement dépassé chaque année, la réalisation sur quatre ans étant de 134%.
En valeur les dépenses engagées pour la production de semences (4,7 milliards sur 4 ans) sont supérieures à celles de formation et d'encadrement (3,4 milliards) alors que c'est l'inverse au niveau des budgets (3,5 milliards contre 5,8 milliards).
- La recherche cotonnière réalise son budget, sauf en 2004 (81%).

Fonctions relatives à la commercialisation :

- Le budget de prestations des OP, le plus élevé de toutes les fonctions critiques (6,2 milliards sur 4 ans) est réalisé (101 %).

- L'appui aux OP concerne l'appui à la FUPRO dans le cadre du PARFC financé par l'IDA. Par rapport au budget la mobilisation de ce financement n'est réalisée qu'à 68% à fin 2004.
- Le budget d'assurance pour le coton graine n'est réalisé qu'à 64% sur 4 ans. En 2003 aucun montant budgétisé n'apparaît dans la comptabilité budgétaire.
- Le budget d'entretien des pistes cotonnières est exécuté avec un léger dépassement sur la période de quatre ans : 104%.
- Le budget de classement du coton fibre connaît également un léger dépassement sur la période de quatre ans : 103%.
- Le budget du contrôle de qualité du coton graine n'est réalisé qu'à 89% sur la même période.

Fonctions relatives au fonctionnement de l'interprofession :

- Sur la période 2001 à 2004 le coût de fonctionnement de l'AIC est la moitié de celui de la CSPR : 2,2 milliards de F contre 4,4 milliards de F.
- Globalement, sur cette période, le budget de l'AIC est exécuté à 87% et celui de la CSPR à 100%.

Il convient cependant de remarquer que pour l'année 2003 la comptabilité budgétaire n'indique aucun montant pour les budgets de l'AIC et de la CSPR. Les montants que nous avons retenus sont issus de documents extracomptables.

Contractualisation des dépenses des fonctions critiques

Principes généraux d'établissement des contrats :

Les fonctions critiques sont mises en œuvre par l'AIC qui passe des contrats par campagne avec les services publics et les sociétés privées qui réalisent les prestations directement ou par voie de maîtrise d'ouvrage.

Les contrats font d'abord l'objet de négociations entre les structures concernées et l'AIC. Les dossiers constitués pour chaque prestation sont présentés au bureau exécutif de l'AIC pour approbation et signature.

Matérialité des contrats :

Pour les trois campagnes sous revue la mission n'a pu consulter qu'un nombre restreint de contrats, l'essentiel des prestations de fonctions critiques ayant été exécuté sur la base de l'accord cadre n° 392/MDR/DCAB/SGM/DFOV/SA du 25 avril 2001 passé entre l'AIC et le Ministère de l'Agriculture.

Les tableaux suivant présentent par campagne les contrats que nous avons analysés :

Campagne 2002-2003

STRUCTURES CONCERNÉES	Référence du contrat	Objet du contrat	Montant FCFA
MAEP	Avenant N° 255/MAEP de l'accord cadre N°392	Amélioration de la productivité cotonnière	1 156 500 000
DAGRI	014/02/AIC/PR/SP	Production de semences de base	13 922 737
DPQC	013/02/AIC/PR/SP	Contrôle qualité du coton graine	
Comité National chargé de la réfection des pistes cotonnières	024/02/AIC/SP/DAF	Réfection des pistes cotonnières	200 000 000
SONAPRA	003/SP/AIC/01	Classement du coton fibre	500/Balle
FUPRO	008/03/AIC/PARFCDA F	Appui au renforcement des capacités des OP	30 000 000
INRAB	004/02/AIC/SP/DAF	Amélioration des technologies de culture du coton	250 000 000

Campagne 2003-2004

STRUCTURES CONCERNÉES	Référence du contrat	Objet du contrat	Montant FCFA
Comité National chargé de la réfection des pistes cotonnières	015/AIC/SP/DAF/03	Réfection des pistes cotonnières	200 000 000
FUPRO	008/03/AIC/PARFCDA F	Appui au renforcement des capacités des OP	30 000 000

A partir de la campagne 2004-2005 la situation a été en partie normalisée comme l'indique le tableau ci-dessous :

Campagne 2004-2005

STRUCTURES CONCERNÉES	Référence du contrat	Objet du contrat	Montant FCFA
CeRPA MONO/COUFFO	032/04/AIC/PARFC/COORD/DAF/SPM	Appui aux producteurs	16 887 500
CeRPA OUEME/PLATEAU	031/04/AIC/PARFC/COORD/DAF/SPM	Appui aux producteurs	8 731 250
CeRPA ATACORA/DONGA	042/04/AIC/PARFC/COORD/DAF/SPM	Appui aux producteurs	52 670 000
CeRPA ZOU/COLLINE	034/04/AIC/PARFC/COORD/DAF/SPM	Appui aux producteurs	38 530 000

CeRPA BORGOU/ALIBORI	035/04/AIC/PARFC/ COORD/DAF/SPM	Appui aux producteurs	98 181 250
DIFOV	036/04/AIC/PARFC/ COORD/DAF/SPM	Formation et encadrement des producteurs	12 000 000
Formation et encadrement des producteurs			227 000 000
Recherche cotonnière : INRAB/CRA-CF	040/04/AIC/PARFC/ COORD/DAF/SPM	Améliorations et nouvelles technologies	115 040 000
SONAPRA	047/04/AIC/PARFC/ COORD/DAF/SPM	Égrenage, traitement et conditionnement semences	681 819 580
Direction de l'Agriculture	036/04/AIC/PARFC/ COORD/DAF/SPM	Production de semences de base	12 000 000
Production de semences			693 819 580
Contrôle de la qualité du coton graine : DPQC	045/04/AIC/PARFC /COORD/DAF/SPM	Contrôle de la qualité du coton graine et des dérivés	22 000 000
Entretien des pistes cotonnières : Comité National	044/04/AIC/DAF	Entretien des pistes cotonnières	200 000 000
Classement du coton fibre : SONAPRA	04/AIC/PARFC/COORD/DAF/SPM	Classement du coton fibre	304 309 000
Assurance du coton graine : Africaine d'Assurances		Assurance dommages	115 258 150
Appui aux OP : FUPRO	030/AIC/PARFC/DAF	Appui au renforcement des capacités des OP	30 000 000
TOTAL DES CONTRATS			1 707 426 730

Si, pour l'année 2005, on rapproche les montants figurant aux contrats de prestations de services ci-dessus des budgets enregistrés en comptabilité budgétaire, on constate que les contrats signés ne représentent que 58% des montants inscrits au budget des fonctions critiques relatives à la production et à la commercialisation :

Fonctions critiques	2 005		
	Budget	Contrats	
		Valeur	% budget
Formation et encadrement des producteurs	689	227	33%
Recherche sur le coton	80	115	144%
Ferme semencière	6		
Production de semences	809	694	86%
<i>S/T fonctions relatives à la production</i>	1 584	1 036	65%
Contrôle de la qualité du coton graine	21	22	105%
Entretien des pistes cotonnières	200	200	100%
Classement du coton fibre	402	304	76%
Assurance du coton graine (1)		115	
Prestations des OP (1)			
Appui aux OP	739	30	4%
<i>S/T fonctions relatives à la commercialisation</i>	1 362	671	49%
TOTAL	2 946	1 707	58%

(1) montants budgétisés absents dans la comptabilité budgétaire

Conclusions sur le financement et le coût des fonctions critiques

L'analyse précédente des ressources et des dépenses des fonctions critiques permet de faire un constat et d'en tirer des conclusions pour les prochaines campagnes.

Constat

Le constat porte sur les quatre points suivants :

- Sur la période couvrant les quatre années 2001, 2002, 2003 et 2004 l'excédent de ressources sur les dépenses est de 1 milliard de FCFA :

Total ressources : 29 577 millions de FCFA

Total dépenses : 28 524 millions de FCFA

Excédent : 1 053 millions de FCFA

- Les ressources proviennent des contributions prélevées, de l'IDA et de subventions diverses dans les proportions suivantes :

Contributions :	25 135 millions de FCFA, soit 85% des ressources
Subventions IDA :	4 028 millions de FCFA, soit 14% des ressources
Subventions diverses :	414 millions de FCFA, soit 1% des ressources

- Les difficultés rencontrées par la CSPR pour contrôler les flux physiques de coton graine a entraîné un manque à gagner de 3 milliards de FCFA correspondant à 12% de la production nationale de coton graine au cours de la période sous revue.
- Le coût moyen des fonctions critiques s'établit sur la période considérée à 21,5 F/kg de coton graine commercialisé dont 3,0 F/kg financé par l'IDA.

Conclusions pour assurer le financement des fonctions critiques

Le constat précédent montre que si le financement des fonctions critiques n'avait pas bénéficié des subventions IDA reçues dans le cadre du PARFC, les ressources auraient été insuffisantes pour couvrir les dépenses des fonctions critiques : il aurait manqué 3 milliards de FCFA, soit pratiquement le manque à gagner consécutif au tonnage de coton graine commercialisé hors de la CSPR.

Le financement IDA n'a pas permis à la filière de réaliser une économie substantielle de nature à constituer un fonds pour le financement à venir des fonctions critiques. Il a seulement permis de faire face au manque à gagner des contributions qui ont échappé à la CSPR.

Pour assurer la pérennisation du financement, sur la base du budget actuel des fonctions critiques, le prélèvement de 20F/kg de coton grain commercialisé devra être maintenu, et ce en faisant l'hypothèse que toute la production nationale sera commercialisée par la CSPR. Toute l'augmentation du budget des fonctions critiques que serait mise à la charge de la filière devra être, dans l'état de la situation actuelle, imputée sur le prélèvement.

Gestion comptable des fonctions critiques

Préambule

La qualité de la gestion comptable des fonctions critiques est essentielle pour assurer la sauvegarde des ressources collectées et la transparence des dépenses relatives aux fonctions critiques.

Afin de porter une appréciation aussi complète que possible, la mission a réalisé les travaux suivants :

- Revue limitée du système de contrôle interne des principales structures intervenantes. Cette revue a essentiellement consisté à vérifier l'existence de procédures formalisées et à effectuer certains tests de conformité et de permanence.
- Vérification que les écritures et les comptes sont tenus conformément aux normes comptables en vigueur et que les états financiers annuels sont présentés en conformité avec ces mêmes normes.
- Vérification de la disponibilité des pièces comptables.

Au niveau de l'AIC

Contrôle interne

Les procédures administratives et comptables sont consignées dans un manuel de procédures et les tests que nous avons effectués, notamment au niveau des procédures de trésorerie, n'ont pas montré d'anomalies.

La procédure de préparation, d'examen et d'adoption du budget annuel des différentes fonctions critiques fait l'objet d'un calendrier précis.

Les rapprochements de banques sont régulièrement établis et visés par l'autorité hiérarchique.

Comptabilité et états financiers

Le système comptable repose sur l'utilisation du logiciel « Success », adapté à la gestion de projet. Le paramétrage des rubriques budgétaires n'a pas été harmonisé entre le projet AIC et le PARFC, ce qui ne facilite pas certaines analyses.

La comptabilité est tenue conformément au Système Comptable Ouest Africain (Syscoa), obligatoire depuis l'entrée en vigueur en 1998 du traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (traité OHADA).

Ce système impose l'année civile comme période d'exercice comptable, période qui ne coïncide pas avec celle de la campagne cotonnière qui va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante.

Les états financiers présentés par l'AIC sont conformes aux normes en vigueur et ont été certifiés par le Commissaire aux comptes pour les quatre années sous revues.

Disponibilité des pièces comptables

Les sondages que nous avons effectués n'ont pas révélé d'anomalies.

Au niveau de la CSPR

Contrôle interne

La CSPR ne dispose pas d'un manuel des procédures administratives et comptables. Ce manuel est en cours d'élaboration mais n'est pas encore achevé.

Pour les quatre années sous revue les rapports du Commissaire aux comptes révèlent de nombreuses insuffisances de contrôle interne :

- Les procédures de comptabilisation et de contrôle interne des opérations (achats d'intrants, achats et ventes de coton, trésorerie) ne sont pas apparues satisfaisantes. De ce fait, elles ne garantissent pas la fiabilité et l'exhaustivité des enregistrements.
- Les « tableaux des ristournes et frais de marché » établis par les agents de la CSPR basés dans les délégations, et servant de base à la comptabilisation de ces dettes à l'égard des producteurs, ne font l'objet d'aucune validation formalisée avant leur transmission au service comptable du Groupement. (...) En cas de contestation significative du montant de ces dettes par les producteurs, la CSPR ne disposerait pas d'une base fiable pour justifier le montant comptabilisé.
- La CSPR n'a pas acquis et mis en place les outils nécessaires à la gestion des flux physiques. Les informations portant sur la commercialisation du coton font l'objet d'un traitement manuel qui induit des risques d'erreurs et des retards importants.
- La périodicité d'établissement des rapprochements de banques n'est pas toujours respectée.

Comptabilité et états financiers

Le système comptable repose sur l'utilisation du logiciel SAARI (ligne 100) mis en place à partir de l'exercice 2002.

La comptabilité est tenue conformément au Système Comptable Ouest Africain (Syscoa) et les états financiers présentés par la CSPR sont conformes aux normes en vigueur et ont été certifiés par le Commissaire aux comptes pour les quatre années sous revue.

Disponibilités des pièces comptables

Les sondages que nous avons effectués n'ont pas révélé d'anomalies.

Au niveau de la FUPRO

Contrôle interne

La Fédération des Unions de Producteurs dispose d'un manuel des procédures administratives et comptables.

Les tests que nous avons effectués ont montré que la procédure de paiement par caisse n'est pas toujours suivie.

L'Étude sur la situation de la filière coton réalisée en février-mars 2004 par Alain Waddell et son équipe révèle de graves faiblesses de contrôle interne :

- Non respect des dispositions statutaires.
- Manque de transparence et mauvaise gestion des ressources humaines, financières et matérielles.
- Manque de communication au sein du réseau.
- Non prise en compte des préoccupations des OP de base.

Comptabilité et états financiers

La comptabilité et les états financiers qui nous ont été présentés sont conformes aux normes comptables en vigueur.

Disponibilités des pièces comptables

Les sondages que nous avons effectués n'ont pas révélé d'anomalies.

Au niveau des CeRPA

Contrôle interne

Les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole ne disposent pas d'un manuel des procédures administratives et comptables.

Nous avons noté que le responsable du suivi du programme coton cumule les fonctions d'acheteur et de payeur. Ce cumul de fonction n'est pas compatible avec un bon contrôle interne.

Comptabilité et états financiers

Les travaux que nous avons réalisés au CeRPA de Borgou-Alibori ont montré que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux normes comptables en vigueur et suivent les principes comptables du Syscoa.

Les états financiers des quatre exercices sous revue ont été certifiés par le Commissaire aux comptes.

Les services comptables utilisent un logiciel de comptabilité obsolète et ne disposent pas d'un équipement informatique moderne.

Disponibilités des pièces comptables

Les sondages que nous avons effectués n'ont pas révélé d'anomalies.

Mesures d'amélioration de la performance de la gestion comptable des fonctions critiques

Les mesures d'amélioration de la performance de la gestion comptable des fonctions critiques se rapportent aux quatre domaines suivants :

- Le contrôle interne.
- Les systèmes comptables.
- La formation du personnel comptable.
- Les équipements informatiques et logiciels.

Contrôle interne

La qualité de la gestion comptable est étroitement liée à celle du contrôle interne. Les travaux de la mission ne permettent pas de formuler un diagnostic complet du système de contrôle interne pour l'ensemble des acteurs des fonctions critiques, mais révèlent cependant des faiblesses de contrôle interne qui sont de nature, chacune à leur niveau, à altérer la protection du patrimoine de la filière :

- CSPR : les procédures de comptabilisation ne garantissent pas la fiabilité et l'exhaustivité des enregistrements (rapports du Commissaire aux comptes pour les exercices 2001, 2002, 2003 et 2004).

- FUPRO : manque de transparence et mauvaise gestion des ressources humaines, financières et matérielles (rapport 2004 Alain Waddell).
- CeRPA : absence de manuel des procédures administratives et comptables et cumul de fonctions incompatibles pour un bon contrôle interne.

La mission recommande que, dans les plus brefs délais (avant la fin de l'année 2006), soit entreprise pour la CSPR et la FUPRO une action volontariste pour redresser la situation et mettre en place un système de contrôle interne garantissant la protection du patrimoine de la filière. Cette action dont le financement devrait être trouvé dans le cadre du PARFC couvrira les trois aspects suivants :

- Diagnostic complet du système de contrôle interne de la CSPR et de la FUPRO.
- Élaboration, (mise à jour pour la FUPRO), d'un manuel des procédures administratives, financières et comptables.
- Formation des agents aux procédures mises en place.
- Création au sein de chacune des deux structures de la fonction d'auditeur interne, fonction qui sera indépendante de la direction administrative et financière.

Pour les CeRPA la mission recommande à l'AIC d'élaborer, en liaison avec les centres régionaux, un manuel d'instructions à appliquer pour les opérations de la filière coton réalisées par les CeRPA.

Systèmes comptables

La mission recommande que trois mesures soient prises pour aménager les systèmes comptables de l'AIC et de la CSPR afin de faciliter l'analyse des données comptables et financières, et donc d'améliorer la transparence des opérations financières :

- L'obligation de prendre l'année civile comme période de référence pour l'exercice comptable crée des difficultés dans l'analyse et l'interprétation des données des campagnes cotonnières qui sont à cheval sur deux exercices comptables : 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante.

La mission recommande de procéder à un arrêté intermédiaire des comptes le 31 mars de chaque année pour la période de 12 mois correspondant à la campagne cotonnière. Cette mesure devrait amener une cohérence entre les informations issues de la comptabilité et les données exprimées par campagne cotonnière.

- Les comptes de l'AIC et de la CSPR reflètent deux aspects de la même activité qu'il serait intéressant de fusionner dans une présentation consolidée des comptes annuels sur la période de campagne, 1^{er} avril 31 mars de l'année suivante.

Actuellement cette consolidation ne pourrait s'effectuer que manuellement, les systèmes comptables de l'AIC (logiciel Success) et de la CSPR (logiciel SAARI 100) étant différents.

La mission recommande de prendre l'attache des prestataires de services ayant mis en place les logiciels afin d'étudier la meilleure solution pour produire des comptes consolidés sur la période de la campagne cotonnière.

- L'analyse des dépenses des fonctions critiques n'est pas facilitée, au niveau de l'AIC, par le paramétrage différent au niveau des rubriques budgétaires, du projet AIC et du PARFC.

La mission recommande à l'AIC de se rapprocher du fournisseur de Success pour voir dans quelle mesure une solution rapide et peu onéreuse peut être trouvée pour résoudre ce problème.

Formation du personnel comptable

La mission a eu à constater au cours de ses réunions de travail à Bohicon et à Parakou que le personnel comptable des Unions Communales de Producteurs (UCP) est demandeur et a un réel besoin de formation pour remplir efficacement les tâches qui lui sont dévolues.

La mission recommande à l'AIC de prendre l'attache du Projet d'Appui aux Dynamiques Productives (PADYP) pour étudier la possibilité de mettre en œuvre cette recommandation.

Équipements informatiques et logiciels comptables

Les services comptables des CeRPA que la mission a rencontrés sont sous-équipés en moyens informatiques, tant au niveau des machines que des logiciels comptables. C'est ainsi que le service comptable du CeRPA de Borgou-Alibori n'a pas de machine et que le service informatique dispose d'un poste fixe et d'un portable, tous deux anciens. Le logiciel comptable utilisé est obsolète.

La mission recommande à l'AIC d'envisager un appui aux CeRPA dans ce domaine dans le cadre du PARFC.

Formation et encadrement des producteurs

Description de la mise en œuvre de la fonction

Bien qu'une réforme soit en cours pour tenir compte de la réorientation du système de vulgarisation vers une approche appui/conseil au bénéfice des producteurs, l'approche mise en œuvre sur le terrain est toujours basée sur le Système National de Vulgarisation Agricole mis au point par la DIFOV.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette approche sur le terrain, l'Agent Polyvalent de Vulgarisation (APV) représente la cheville ouvrière du système d'encadrement des producteurs.

L'aire géographique d'intervention de l'APV est le Centre de Vulgarisation Agricole qui, selon la densité de la population et les activités, peut regrouper deux à trois villages. Le Centre est découpé en 8 unités dans lesquelles l'APV constitue des Unités de Vulgarisation (15 à 20 chefs d'exploitation) ou des groupes de contact qui peuvent se transformer en GPC. Chaque APV assure ainsi l'encadrement rapproché des producteurs membres des UV mais également l'encadrement de producteurs individuels. On estime qu'un APV, appuyé par le TS/PV, le RCPA et le staff de la DIFAOP, peut avoir la charge de 540 Chefs d'exploitation.

Le SNVA utilise l'Approche Participative au Niveau Village (APNV) comme outil de base pour améliorer ses performances. Sur base de cette approche, un diagnostic global focalisé sur les activités agricoles est réalisé. Un diagnostic plus complet peut être effectué sur l'exploitation de l'agriculteur pour aider à mieux comprendre le système d'exploitation pratiqué et identifier les contraintes qui entravent l'amélioration de la productivité agricole.

Par la suite des ateliers de revues techniques peuvent compléter les planifications villageoises pour mieux cibler les demandes de formation des producteurs.

L'approche développée met en œuvre trois types de formations : des formations techniques (provenant des résultats du diagnostic), des formations spécifiques (thèmes retenus lors de la planification villageoise) et des formations de masse (thèmes dont l'adoption n'est pas effective).

L'APV utilise également comme méthode de vulgarisation les visites inter-paysannes, le Farmer Field School (méthode basée sur des échanges de connaissances continues entre formateurs et apprenants sur une exploitation école dans les UVA).

Les thèmes développés proviennent prioritairement des planifications villageoises ou des ateliers de revue technique. A l'issue de la planification villageoise, chaque APV détermine

avec les villageois, pour les problèmes identifiés, la programmation et l'exécution des démonstrations dans les Unités de Vulgarisation Agricoles.

Légitimité de la fonction

À la suite des réformes engagées, notamment sous la houlette de la Banque Mondiale, le Gouvernement du Bénin a adopté en 1991 la LPDR qui spécifie clairement que la mission d'encadrement et de vulgarisation n'est plus du ressort exclusif de l'État.

Cependant, selon l'accord cadre conclu entre l'AIC et l'État, la vulgarisation dans le domaine de la filière coton relève des activités de service public. Les acteurs privés participent conjointement avec l'État à la définition, aux modalités de mise en œuvre et au suivi évaluation des services publics intervenant dans la filière.

L'encadrement des producteurs est effectivement une fonction critique essentielle au développement de la filière coton, mais cette fonction assurée à la base par l'État peut donner lieu à des interventions d'autres structures (AIC, ONG, Privés, OPA, ...).

Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction

Jusqu'en 2001 deux structures du MAEP étaient chargées de l'encadrement et de la vulgarisation : la DIFOV et les CARDER. En 2001, un accord cadre a été signé entre l'AIC et le MDR pour une durée de trois années, accord responsabilisant la DIFOV pour conduire le programme en liaison avec les structures concernées. Cet accord prévoyait que les budgets et les échéanciers de décaissements soient négociés chaque année.

Pour la campagne 2002/2003, un avenant à cet accord a été signé.

Remarques :

- *Bien que les documents de programmation soient relativement complets, les contrats ne sont pas suffisamment détaillés en termes d'actions à mener et en termes de résultats à atteindre (les indicateurs restent trop généraux, ce qui contribue à « diluer » les responsabilités de chacun en matière de résultat).*
- *Les modalités de décaissement ne sont pas précisées dans cet accord.*
- *A l'origine, il semble que le système mis en place, à savoir, la responsabilisation d'un acteur au sein du MAEP, devait permettre une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des actions. Les contrats se sont avérés peu adaptés, mal compris par les différentes structures composant le programme et entraînant souvent des retards dans les décaissements. Face à ces difficultés, la DIFOV a souhaité que les contrats soient signés directement par chaque CARDER.*

- *A partir de la campagne 2003/2004, des contrats individuels ont été établis avec les différentes structures du programme, cependant, pour la campagne 2003/2004, faute d'avis de non-objection de la Banque Mondiale, ils n'ont pu être signés.*

Le fait de séparer contractuellement les responsabilités de mise en œuvre des actions pour chaque structure (CARDER et DIFOV) répond parfaitement aux exigences recherchées en termes de :

- contractualisation sur la base de résultats ;
- mise en place d'un circuit financier efficace ;
- mise en relation directe des opérateurs et de l'AIC ;
- suivi des activités par l'AIC et application de mesures correctives si nécessaire.

A partir de la campagne 2003/2004 :

- A côté des activités que la DIFOV mettait en œuvre lors des deux premières campagnes (l'appui au recrutement du personnel d'encadrement, la formation recyclage de ce personnel, le suivi et appui conseil aux agents de terrain et l'organisation de l'évaluation de la campagne), les activités de suivi de la mise en œuvre des contrats CARDER/AIC et d'appui à la réalisation des rapports annuels sur l'exécution du programme sont réalisées.
- Les CeRPA sont notamment responsables, à travers le responsable de suivi du programme, de la supervision, de l'appui technique des agents de terrain, et du suivi de la campagne agricole.

Les contrats individuels passés avec les opérateurs sont beaucoup plus détaillés ; les modalités de décaissements précisées, les responsabilités de chacun clairement définies et les actions à mettre en œuvre présentées dans les termes de référence annexés au contrat. On note également un souci de descendre davantage au niveau des CeCPA en impliquant davantage les responsables d'OP dans la mise en œuvre des actions.

Les indicateurs restent cependant encore assez généraux et demeurent pour la majorité des indicateurs de réalisation.

Les évaluations réalisées par l'AIC restent encore trop globales (au niveau du programme d'ensemble).

Le vote tardif du budget par l'AIC entraîne régulièrement des difficultés de décaissement de la première tranche des contrats, ce qui entraîne souvent des retards dans la mise en œuvre des programmes.

Efficacité de la fonction

Opportunités des activités programmées et adéquation des budgets demandés

Les accords-cadres signés entre le MDR et l'AIC restent relativement généraux et les activités sont décrites plus complètement dans les documents de programmation et plans de campagne.

Campagnes 2001 à 2004 :

Dans l'optique de la réalisation d'un encadrement rapproché des producteurs par les CeRPA, il était nécessaire de renforcer le dispositif d'APV et de TS/PV sur le terrain car le nombre d'agents dans les CeRPA avait fortement diminué ces dernières années.

En termes de moyens, il s'est agit de :

- engager de nouveaux agents de vulgarisation pour compléter l'effectif en place et prendre en charge leurs salaires et leurs moyens de déplacement ;
- prendre en charge une partie du fonctionnement des CARDER en relation avec la production cotonnière ;
- former les nouveaux agents et recycler les anciens agents.

En termes de mise en œuvre :

- le SNVA et l'approche APNV ont été utilisés comme décrit au point 4.1
- le suivi du programme a été réalisé à plusieurs niveaux, à travers :
 - ✓ des missions d'appui conseil et formation de la DIFOV (notamment sur le respect du calendrier et du programme, sur les problèmes techniques, sur les mesures correctives à apporter,...) ;
 - ✓ des missions d'évaluation de la DIFOV (évaluation des agents, respect des objectifs, nombre de producteurs suivis,...) ;
 - ✓ des supervisions réalisées séparément par les responsables de programme et les services techniques des CARDER ;
 - ✓ des réunions de concertation entre les acteurs (CARDER, DIFOV,...)
- Le rapportage : il est réalisé sous forme de rapports de missions, rapports mensuels, rapports trimestriels et rapports annuels.
- Un point important à souligner est le recueil des statistiques agricoles selon une démarche bien rôdée en collaboration avec les OP en trois étapes et en intégrant des facteurs correctifs. Cela permet d'avoir des données fiables, ce qui est essentiel pour une bonne planification de la campagne de commercialisation.

Les budgets demandés sont cohérents par rapport aux actions à mettre en œuvre et en cohérence avec les textes en vigueur mais par contre, toutes les actions planifiées ne sont pas réalisées (ce qui explique la non mobilisation de l'ensemble des budgets demandés).

Les budgets mis en œuvre, selon les recoupements de la mission, au cours des campagnes étudiées se présentent comme suit :

Campagne	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Budget programmé en milliers de FCFA	1 972 000	1 156 500	1 817 000
Budget dépensé en milliers de FCFA	800 600	906 700	1 008 100
Écart en %	59	22	45

Résultats obtenus et efficience du programme

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, le dispositif d'encadrement des producteurs (en place au sein des CeRPA) a été fortement renforcé (les agents financés par l'AIC représentent 70 % de l'effectif total des TS/PV et APV, les 30 % restant sont des agents permanents de l'État).

Technicien d'encadrement	Campagne							
	2001/2002		2002/2003		2003/2004		2004 /2005	
	Total ¹	AIC	Total	AIC	Total	AIC	Total	AIC
TS/PV	56	28	60	31	59	48	48	31
APV	370	201	371	239	357	342	342	240

Le programme mis en œuvre par ces agents est décrit au point 4.1

Suite à l'évolution de la DIFOV vers la DICAF, intégrant une nouvelle démarche de vulgarisation, on assiste depuis 2005 à un démarrage du conseil agricole (12 agents sur le terrain) mais, ces agents ne semblent pas suffisamment formés et encadrés. Par rapport au coût de ce conseil mis en œuvre, il est principalement lié au taux d'encadrement qui, dans le cas présent, est de 20 à 24 producteurs par technicien, ce qui risque d'être exorbitant. Il semble que l'expérience du PADSE en la matière n'ait pas été suffisamment capitalisée. (Dans cette expérience que l'on peut qualifier de vulgarisation du conseil, un technicien encadre directement 40 producteurs mais appuie également un processus de démultiplication dont bénéficient des producteurs parrainés).

En terme d'impact du programme sur le terrain, nous retiendrons les quelques indicateurs suivants parmi l'ensemble des indicateurs présents proposés dans les contrats.

Les objectifs initiaux sur les trois années étudiées étaient les suivants :

- le rendement doit passer de 1000 à 1365 kg/ha ;
- la production cotonnière de 350 à 600 000 T.

¹ Il s'agit du total d'agent APV (APE + agents recrutés par l'AIC et mis à la disposition des CeRPA)

Bien que ces indicateurs aient fait l'objet de modifications au cours des campagnes, on peut se faire une idée sur l'impact du programme à travers la lecture du tableau suivant (disposant des données sur la campagne 2004/2005, nous avons jugé intéressant de les joindre au tableau).

<i>Campagne</i>	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Superficie réalisée en ha	383 425	303 090	314 096	313 083
Objectif révisé de rendement moyen en kg/ha	1100	1180	1273	1240
Rendement moyen obtenu en kg/ha	1145	1125	1058	1366
Rendement obtenu par les producteurs encadrés² en kg/ha	1272	1384	1241	1465
Production en tonnes	416 993	334 027	322 735	427 709

Sources : rapports AIC et DICAF

Sur les quatre campagnes, le rendement moyen des producteurs encadrés de façon rapprochée s'est accru en moyenne de 5 % par an.

Au cours de la campagne 2003/2004, en terme d'impact, un producteur encadré de façon rapprochée a eu un rendement supérieur de 183 kg de coton (+ 17 %), par rapport à la moyenne nationale de l'ensemble des producteurs de coton, ce qui représente un revenu supplémentaire de 34 770 FCFA (sur la base d'un prix d'achat de 190 FCA du kg de coton graine).

Sur la base de 81 939 producteurs encadrés de façon rapprochée au cours cette campagne, le gain est estimé à 2,85 milliards de FCFA.

On peut cependant regretter qu'en dehors des producteurs encadrés, la diffusion des technologies soit faible (les écarts de rendement obtenus entre les producteurs encadrés de façon rapprochée et les autres sont de l'ordre de 10 à 20 % selon l'année).

En avril 2005, une évaluation du programme sur la période 2001/2005 a été réalisée par une équipe pluridisciplinaire formée de cadres de l'AIC, de la DIFOV, du CRA-CF et de la DPP/MAEP. Cette évaluation est intéressante à plus d'un titre et fait ressortir un certain nombre de forces et de faiblesses. Nous avons jugé bon de reprendre ci-dessous, les quelques points qui nous semblent importants.

Points forts :

- Les agents ont été formés sur les thèmes à diffuser.
- 74 % des producteurs formés trouvent que les thèmes de formation proposés sont pertinents.
- Le taux d'adoption des technologies est en croissance (16 à 50-66 %) sur les trois campagnes étudiées (disparate selon les thèmes) pour les principaux thèmes suivants : préparation sol, date et densité de semis, entretien, démariage, fumure et technique de récolte).

² Il s'agit des producteurs encadrés de façon rapprochée.

- Forte implication des OP dans le suivi des agents.
- La majorité des producteurs encadrés sont formés (évolution croissant au cours des 4 dernières campagnes).

Points faibles :

- Les agents de vulgarisation ne maîtrisent pas suffisamment certains thèmes développés et outils utilisés (formation technique, visite inter-paysanne, diagnostic, SAP, contrat programme) et reçoivent relativement peu d'appui de leurs structures hiérarchiques (surtout marqué dans les départements de l'Atacora/Donga et du Borgou/Alibori). Par ailleurs, les TS/PV maîtrisent en moyenne moins bien les thèmes et outils de vulgarisation que les APV alors qu'ils sont sensés appuyer ces derniers.
- Les TS/PV sont « noyés » dans des activités administratives, ce qui leur laisse peu de temps pour encadrer les producteurs.
- Les visites inter-paysannes sont peu fréquentes.
- Les taux d'adoption des technologies développées sont encore faibles au regard de l'effort de vulgarisation accompli.
- Le taux de participation des producteurs aux séances de démonstration reste faible (25 %).
- Le nombre moyen de producteurs encadrés par APV reste en dessous des normes préconisées et est présenté par région dans le tableau ci-dessous.

Région	Nombre de producteurs encadrés de façon rapprochée par APV	Nombre moyen de producteurs non-membre de GC suivis.
Atacora/Donga	301	188
Borgou/Alibori	168	37
Mono/Couffo	122	86
Ouémè/Plateau	150	94
Zou/Collines	186	116
Moyenne pondérée	196	93

En moyenne, un APV encadre 289 producteurs alors que la norme préconisée est de 540 producteurs. Il semble que cette norme ne tienne pas suffisamment compte des disparités régionales, des conditions globales de mise en œuvre des actions et de la dispersion des producteurs.

Par ailleurs, ce sont des taux d'encadrement moyen qui peuvent évoluer fortement en fonction des régions et des années. Par exemple, au sein du CeCPA de Zogbodomey, en 2004/2005, il y avait 6 agents dont 4 APV qui encadraient 1400 producteurs de coton. Au cours de la campagne actuelle, le nombre d'agent est identique mais le nombre de producteur est passé à 333.

Dans l'ensemble, on peut considérer que le suivi appui aux producteurs reste insuffisant.

Une analyse¹ globale des services de vulgarisation du Bénin a été faite en 2005. Globalement, le personnel de vulgarisation est nettement insuffisant, les agents manquent de formation technique et de formation pour appliquer correctement une démarche participative qui permette aux producteurs d'exprimer leurs préoccupations et de prendre en main la gestion de leurs affaires. Les formations sont souvent mises en œuvre en retard et leur contenu est parfois redondant et inadapté aux attentes. Dans un environnement en pleine évolution où les besoins des producteurs ont fortement évolué, notamment pour répondre aux conséquences de la mondialisation et aux besoins de davantage maîtriser la gestion de leurs exploitations, la vulgarisation est restée figée sans s'adapter à la demande des producteurs. Cette analyse nous paraît assez réaliste mais pourrait être quelque peu nuancée par rapport à l'évolution en cours (démarrage d'un conseil agricole, réalisation de formations techniques sur la caution solidaire, ...).

La perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires

Cette perception a été recueillie à travers des discussions avec deux UCP, deux UDP, la FUPRO et quelques GV. Ce n'est donc pas très représentatif mais, cela donne une idée sur leurs opinions.

De ces discussions, il ressort les opinions suivantes :

- l'encadrement des producteurs est insuffisant.
- les thèmes dispensés ne sont pas toujours en relation avec les périodes culturales.
- les producteurs connaissent parfois mieux la culture que les encadreurs. Le même message passe depuis des années, il y a nécessité de l'adapter aux besoins des producteurs.
- les encadreurs travaillent aussi pour la dissidence alors que ceux-ci ne participent pas aux fonctions critiques.
- l'approche APNV n'est pas adaptée car elle fait davantage ressortir les besoins en infrastructures socio-économiques.

Recommandations

En matière de contrat et de disponibilité des budgets

1/ Ne pas se limiter à des indicateurs de réalisation et indicateurs globaux d'impact, mais prendre en compte davantage des indicateurs d'impacts plus spécifiques tel que par exemple, le taux d'adoption des technologies.

¹ MAEP / BM (2005) Etude sur l'analyse des services – conseils agricoles au Bénin.

2/ Jusqu'à présent, le programme a été évalué dans son ensemble. Il y a lieu, afin de maîtriser davantage sa mise en œuvre, de procéder à des évaluations régulières et aux minimums annuels de chaque contrat signé.

3/ Par rapport aux performances des prestataires, on pourrait envisager d'introduire, de façon contractuelle, des pénalités pour les prestataires qui ne font pas correctement leur travail. Le projet PROMIC fonctionne de cette façon en utilisant une grille spécifique et en supprimant une partie du budget frais de prestations si le travail n'est pas correctement réalisé.

4/ Les budgets de l'AIC sont souvent votés tardivement, ce qui occasionne des retards dans les décaissements des premières tranches. Il y a lieu d'étudier les possibilités de voter ces budgets plus tôt dans l'année et peut être, comme le demandent certains CeRPA, d'adapter les modalités de décaissement.

5/ Les organisations de producteurs, malgré la crise qu'elles traversent, sont de plus en plus structurées et constituent des interlocuteurs compétents et capables d'évaluer les actions de développement dont leurs adhérents bénéficient ; d'autant plus qu'ils participent eux mêmes à leur financement. Nous pensons qu'il serait opportun que les prestataires signent des contrats d'objectifs avec les organisations de producteurs afin que celles-ci puissent évaluer les actions dont ils sont les bénéficiaires. Bien que certains CeRPA pensent que le niveau GP ou GPC soit préférable, le niveau qui nous paraît le plus opérationnel est l'UCPC.

En matière technique et de dispositif de mise en œuvre

Au vu des constats réalisés, nous proposerons une série de mesures techniques dans la mise en œuvre de l'approche de conseil technique développée actuellement.

6/ Alléger l'approche développée et limiter le nombre d'outils utilisés à ceux qui paraissent indispensables et utiliser des approches qui permettent notamment de faire ressortir davantage les demandes et les besoins des producteurs. Cela devrait permettre aux APV et TS/PV d'avoir davantage de temps pour appuyer les producteurs. Les taux d'encadrement préconisés doivent tenir compte des disparités régionales et des conditions de mise en œuvre réelles.

7/ Renforcer la formation des APV et des TS/PV en matière d'outils et sur certains thèmes où apparemment il manque de compétence (ex : la reconnaissance des ravageurs, les assolements et rotations,...).

8/ Selon les évolutions de la production dans les différentes zones, il faudrait pouvoir procéder à des redéploiements d'agents.

9/ Impliquer davantage des OPA dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions d'encadrement et de vulgarisation. Il est souhaitable de formaliser la collaboration CeCPA – UCP.

10/ Comme le préconise le programme d'appui à l'amélioration de la productivité cotonnière (phase 2), il serait souhaitable de diversifier les opérateurs dans le domaine de la vulgarisation mais également de la formation (il existe des ONG et bureaux d'études compétents dans ces domaines).

La mise en concurrence des CeRPA avec d'autres prestataires permettrait également de créer une émulation supplémentaire dont une des conséquences serait l'amélioration des résultats obtenus.

Le rôle de la DICAFA pourrait être davantage centré sur la méthodologie, l'évaluation et le respect des cahiers des charges des opérateurs.

11/ Les activités mise en œuvre dans le cadre des fonctions critiques couvrent plus de 80 % du territoire national. Le suivi des contrats et activités par l'AIC est difficile à réaliser. Le programme d'appui à l'amélioration de la productivité cotonnière phase 2 avait préconisé la mise en place de deux cellules de suivi, une dans le nord et une dans le sud. Nous pensons que c'est tout à fait justifié et que cela permettrait d'une part, un meilleur suivi du programme mis en œuvre et d'autre part, l'application, si nécessaire, de mesures correctives en temps opportun.

En matière de cohérence par rapport à l'évolution du système de vulgarisation en place

12/ La MAEP, à travers notamment la transformation de la DIFOV en DICAF développe une stratégie qui vise à appuyer les producteurs dans le domaine du Conseil et non à se limiter comme actuellement à un conseil technique.

C'est ainsi qu'avec l'appui du PADSE, sous l'impulsion de la DICAF, il a été amorcé une réflexion pour la mise en place d'un Observatoire National sur le Conseil à l'Exploitation Agricole Familiale. Cet observatoire devrait notamment exercer des fonctions de contrôle sur les types de conseil, le respect de la déontologie et devrait suivre et coordonner toutes les actions en matière de conseil de gestion.

Dans ce cadre, il y a lieu d'adapter la vulgarisation à la demande des producteurs en terme de :

- conseil à l'exploitation familiale (qui permet entre autre, d'aboutir à un changement de comportement de la part du producteur et à faire émerger de nouveaux leaders paysans responsables pouvant contribuer à l'assainissement de la filière mais également de faire une passerelle vers les institutions de micro finance....) ;
- conseil organisationnel et développement communautaire (ce type de conseil est déjà mis en œuvre par des techniciens recrutés par l'AIC et mis en « soutien » au niveau des UCP) ;
- accès au marché (formation technico-commerciales, renforcement du pouvoir de négociation,...);
- conseil juridique.

13/ Ces types de conseil pouvant être couplés à des programmes d'alphabétisation fonctionnelle qui sont des pré-requis indispensables au développement d'un conseil au bénéfice des producteurs non alphabétisés qui constituent plus de 75 % de l'ensemble des producteurs.

14/ Par rapport à l'approche de conseil de gestion qui est mise en œuvre. Il est souhaitable de réfléchir davantage à ce que l'on veut mettre en place : est-il judicieux de former d'abord les plus gros producteurs maîtrisant le français ? Ne risque-t-on pas d'exclure la majorité des producteurs et de ce fait, d'accroître le malaise existant au sein des OP.

Avant d'aller plus en avant dans la mise en œuvre du conseil, nous proposons de définir davantage les besoins des producteurs et sur cette base, d'élaborer une stratégie claire à mettre en œuvre en matière de conseil à l'exploitation agricole dans le cadre de la filière coton en s'appuyant sur l'expérience du PADSE en la matière, notamment en matière de mise en œuvre (conseiller de gestion, animateurs relais,...).

Ce travail pourrait être réalisé par une mission formée de deux consultants nationaux et prendrait en compte les études en cours en la matière (PAIMAF) mais porterait également sur les adaptations nécessaires des méthodes et outils utilisés par les CeRPA dans le cadre de la mise en œuvre de la fonction critique encadrement et vulgarisation. Pour réaliser cette mission, nous pensons qu'il serait souhaitable de faire appel à des consultants de Bureaux

d'Études afin d'apporter un regard extérieur et proposer des adaptations réalistes au dispositif en vigueur.

15/ Les compétences en matière de conseil de gestion sont principalement détenues par des ONG, des bureaux d'étude ou des OP, nous proposerons donc de valoriser leurs compétences en les recrutant, selon les besoins, comme opérateurs.

En termes de rationalisation des activités à mettre en œuvre.

16/ On ne peut envisager des actions dans le domaine de l'alphabétisation et du conseil que dans la durée, cela nécessite des financements importants que seul l'État peut mobiliser à travers ses ressources propres et l'intervention de partenaires sans exclure bien-sûr l'AIC dans le domaine de la filière coton. Il nous paraît donc essentiel que l'État renforce ses efforts en matière de conseil mais également en matière d'alphabétisation fonctionnelle. Le personnel en place au sein des CeRPA ainsi que les moyens dont il dispose sont nettement insuffisants.

17/ Profiter des synergies possibles avec le PADYP qui devrait démarrer début 2007 et comporterait une forte composante Conseil à l'Exploitation Agricole Familiale (formation de plus 15 000 adhérents en 4 ans) et conseil aux OP. Comme l'a d'ailleurs précisé l'AIC dans ses commentaires au présent rapport, une extension du PADYP (bien qu'il nous semble prématuré de l'envisager avant sa mise en œuvre) sur une durée plus longue et touchant un nombre de producteurs de coton plus important serait souhaitable.

18/ Dans le cadre de la mise en œuvre de tels conseils, la participation du producteur au financement devrait être envisagée (selon l'expérience du PADSE et des discussions que nous avons eues avec des producteurs).

19/ Certains producteurs nous ont dit être prêts à participer au financement de formations sur d'autres cultures que le coton. Il ne faut pas oublier que les producteurs sont avant tout polyculteurs et ont également besoin de conseil sur d'autres cultures.

En termes d'amélioration de l'information

20/ En termes de vulgarisation, tous les producteurs ne sont pas toujours informés des possibilités dont ils peuvent bénéficier. Il y a nécessité de renforcer la circulation d'information à tous les niveaux (Périodiques FUPRO, UDP, radios rurales).

Le canal des radios rurales gagnerait à être davantage utilisé, il a l'avantage de toucher les producteurs les plus enclavés et s'avère très efficace en matière de vulgarisation.

Utiliser davantage des outils permettant aux producteurs de se rendre compte des performances d'autres agriculteurs utilisant davantage les technologies (visites inter-paysannes).

Conclusions

Au travers des analyses que nous avons pu faire, des séances de travail que nous avons tenues ou des documents que nous avons pu consulter, nous avons pu nous rendre compte que malgré les imperfections de mise en œuvre en matière de vulgarisation, qu'un travail important avait été fait.

Cependant, les besoins des producteurs ont évolués et ne se limitent plus à des conseils techniques. Pour répondre aux enjeux de la mondialisation, les producteurs et leurs organisations ont besoin d'appuis plus spécifiques, notamment, dans le domaine du conseil de gestion, du conseil en organisation, du conseil en accès au marché,...

Jusqu'à présent, la vulgarisation s'est principalement attachée à répondre aux demandes techniques des producteurs. Ces demandes dépassent actuellement largement le cadre technique et il y a lieu de faire évoluer la vulgarisation dont ils bénéficient vers une démarche de conseil dont ils sont fortement demandeurs.

En faisant évoluer la vulgarisation dans ce sens, cela aura deux impacts principaux :

- cela améliorera les capacités de gestion des producteurs afin qu'ils prennent des décisions sur leurs exploitations de façon plus rationnelle tout en contribuant à améliorer les performances de leurs exploitations ;
- cela permettra de faire émerger de nouveaux leaders paysans plus à même de gérer leurs organisations à la base contribuant de ce fait à résoudre la crise de confiance existant entre les producteurs et leurs organisations.

En fin de compte, des exploitations agricoles plus compétitives, des organisations de producteurs mieux structurées et plus fortes devrait contribuer d'une part, à relancer de la filière coton béninoise et d'autre part, à améliorer ses performances dans son ensemble.

Recherche cotonnière

Légitimité en tant que fonction critique

Intérêt de la fonction

La nécessité d'une recherche pour la filière coton paraît évidente. Le fait que l'interprofession doive dégager un financement complémentaire pour pallier au manque de moyens que l'Etat béninois peut mettre à disposition de sa structure est plus discutable. Mais dans pratiquement tous les pays producteurs de coton, c'est par la filière qu'une partie de la recherche cotonnière est financée.

Éligibilité en tant que fonction critique

Les résultats de la recherche intéressent aussi bien les producteurs que les industriels, voire les distributeurs d'intrants. De ce fait, le financement de cette fonction par l'interprofession est légitime.

Mise en œuvre de la fonction critique

Procédure

Un contrat entre l'AIC et l'INRAB est conclu chaque année sur la base d'une proposition de programme du CRA-CF, accompagnée d'un budget de fonctionnement. Les rapports annuels de chaque division sont transmis à l'AIC en fin de campagne.

Analyse de la procédure

Cette procédure est assez critiquable par le fait qu'elle ne permet pas véritablement aux membres de l'interprofession de juger de l'opportunité des recherches proposées, ni de communiquer leurs besoins en la matière, ni de prendre connaissance des résultats de la recherche et de les prendre en compte. Ce manque de relations a été mis en avant par tous les acteurs et par les chercheurs en premier lieu, en précisant que ces relations étaient plus étroites du temps où la filière était intégrée.

Pourtant l'interprofession est le lieu privilégié pour construire des programmes de recherche qui intéressent les acteurs cibles et juger de l'opportunité des résultats acquis.

Dans tous les pays où la filière finance en partie la recherche, au moins une réunion annuelle est organisée où les résultats de l'année sont exposés et la programmation des axes de la

recherche de l'année suivante discutés. L'exposé des résultats et des propositions de programme est réalisé par chaque chercheur menant un programme financé par la filière.

Même si une réunion formelle n'est pas suffisante pour établir tous les contacts nécessaires entre recherche et acteurs, cela constitue une amorce de réflexion nécessaire pour une meilleure prise en compte de la demande.

Une autre critique à apporter à cette procédure est le fait que les actions de recherche proposées à l'AIC sont parfois des actions faisant parties de projets et de financements que gère par ailleurs la recherche. Ceci a pour conséquence de masquer une inadéquation entre les financements demandés et l'importance des programmes conduits, aboutissant quand les projets se terminent à une situation difficilement gérable.

Points forts et contraintes de la structure

Les moyens en personnels du CRA-CF sont de 63 agents et parmi ceux-ci 43 sont contractuels (69% du personnel). 11 chercheurs nationaux (7 contractuels) et un assistant technique sont répartis dans 3 divisions, génétique, entomologie et agronomie. Ces chercheurs sont bien formés. Ils ont pour la plupart d'entre eux un diplôme équivalent au doctorat ou sont engagés dans une formation pour l'obtenir.

Le CRA-CF dispose de 9 véhicules (5 financés par l'AIC, 2 par le PADSE, 2 par le PARCOB). Il existe un laboratoire d'entomologie à Bohicon et une mini-chaîne d'égrenage 20 scies à Parakou. Les essais sont mis en place dans 13 Centres d'Expérimentations Permanents (CPE) répartis sur toute la zone cotonnière et en milieu paysan. Les centres permanents sont gérés par des techniciens contractuels pour la plupart.

En dehors du financement AIC, le CRA-CF a bénéficié sur la période concernée par la revue de plusieurs projets et/ou financements : PARAB, PARCOB, PADSE, PRAO, GERICO, Firmes phytosanitaires et d'engrais chimiques. Néanmoins, le financement par l'AIC reste prépondérant dans les ressources du CRA-CF, d'autant que la majorité des projets cités sont terminés ou en fin d'exécution.

L'outil de travail de la recherche est donc conséquent et peut permettre une bonne conduite des recherches. Mais on constate une extrême fragilité des ressources humaines du fait de la faiblesse des effectifs permanents. Un chercheur contractuel ayant un salaire non équivalent à celui d'un fonctionnaire et doté de diplôme équivalent au doctorat va privilégier une situation plus stable en dehors de la recherche.

Une autre contrainte au niveau des ressources humaines est le manque de compétences en socio économie au niveau de l'équipe par rapport à l'analyse et la nécessaire prise en compte

des profondes mutations que connaît la filière dans la programmation des activités de recherche.

Efficacité de la recherche

Les recherches conduites par le CRA-CF sont de qualité, comme l'attestent les rapports annuels produits régulièrement. Les chercheurs ont su également mettre en œuvre par ailleurs des démarches originales et porteuses comme les diagnostics agronomiques, la sélection participative ou la mise en place de champs-écoles paysannes.

Néanmoins, les exposés de résultats restent essentiellement techniques, et devraient systématiquement s'accompagner d'études économiques pour démontrer la validité des résultats proposés.

Certaines opérations de recherche cotonnière mériteraient également d'être réfléchies au regard des mutations actuelles que connaît la filière et qui sont de nature à modifier la hiérarchie des contraintes auxquelles sont confrontés les acteurs.

Efficiencia de la investigación

Coûts de la recherche

Les budgets alloués à la recherche par l'AIC sont les suivants :

Campagnes	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Budget recherche AIC (millions de F)	500	250	197	148

La campagne 2000-2001 prend en charge en plus du financement de celle-ci le financement de la campagne précédente que la SONAPRA avait conclu, ce qui explique l'importance du montant. Mise à part cette année, le financement de la recherche a amorcé une forte baisse en 2003/2004, en même temps que se clôture un certain nombre de projets gérés par la recherche.

La plupart des opérations menées par la recherche doivent se programmer sur plusieurs années (suivi de la résistance, programme de création et de sélection variétales, essais soustractifs). Le caractère fluctuant des financements de la recherche explique en partie la situation du personnel, composé majoritairement de contractuels.

Impacts des résultats de la recherche

Il ne sera mentionné ici que quelques uns des impacts de la recherche cotonnière directement quantifiables, de façon non exhaustive.

La nouvelle variété vulgarisée a permis un gain de 1,4 point à l'égrenage et un gain de 5% de rendement coton-graine au champ. Au niveau de la qualité de fibre, le micronaire est amélioré, mais les longueurs, ténacité et maturité sont moins performantes que la STAM 18 A.

La LEC (Lutte Étagée Ciblée) vulgarisée sur des superficies allant de 4000 à 17500 hectares entre 2000 et 2003, permet un gain de rendement moyen de l'ordre de 300 kg/ha et engendre une économie sur le coût des produits phytosanitaires épandus souvent supérieurs à 8000 FCFA/ha.

La maîtrise de la résistance d'*Helicoverpa armigera* aux pyréthrinoïdes a levé une menace sérieuse sur la rentabilité de la culture cotonnière. Certains essais ont montré que les anciens programmes de traitement à base de pyréthrinoïdes donnaient des rendements inférieurs de 200 kg/ha par rapport aux nouveaux programmes de traitement.

Il ne s'agit ici que de quelques résultats parmi l'ensemble des travaux de recherche. Mais le seul gain de rendement à l'égrenage par la variété H279-1 a permis de dégager un profit pour la filière de près de 3 milliards par an (base de calcul : cours du coton à 50 cents la livre, dollar à 1,20 € production annuelle de 350 mille tonnes de coton-graine), a mettre en relation avec les 1,122 milliard de financement reçus par la recherche par le biais des fonctions critiques sur quatre années. Il faut noter que les travaux de recherche ayant permis de proposer cette variété ont été entamés grâce au projet PARAB. Il faut ajouter également que la généralisation de ce gain de rendement n'est possible entre-autres qu'à travers une multiplication de semences adéquate.

Conclusions

La recherche cotonnière au Bénin a montré qu'elle pouvait être efficiente et développer des recherches à la fois orientées vers les acteurs cibles et apportant des solutions efficaces face à certaines contraintes de la production. Néanmoins, des efforts de lisibilité de ses résultats sont à fournir et l'intégration des préoccupations des acteurs cibles sont à améliorer.

Le caractère fluctuant des financements de la recherche rend difficile sa mission et son efficacité.

Recommandations

Le montant des ressources que l'AIC peut consacrer aux fonctions critiques et à la recherche cotonnière en particulier est déterminé par le volume de la production cotonnière, donc varie d'une année sur l'autre. Le problème posé est de savoir comment concilier des ressources fluctuantes à des besoins de financements qui ont un caractère pluri annuel.

Il convient donc que l'AIC non seulement puisse juger du caractère opportun des propositions de la recherche mais également s'enquiert des délais d'obtention des résultats attendus et

sache si elle s'engage pour chaque opération sur un financement d'une, deux ou plusieurs années.

Les recommandations sont :

- de scinder le contrat AIC/CRA-CF en deux parties :
 - un contrat regroupant les opérations pluri annuelles qui sont absolument indispensables pour la survie de la filière cotonnière au Bénin. Les opérations à inclure dans ce contrat doivent être discutées entre les partenaires. A titre indicatif, celui-ci devrait comporter :
 - le fonctionnement du laboratoire d'entomologie de Bohicon, étant donné l'importance de poursuivre l'étude des phénomènes de résistance des insectes
 - les essais de suivi du parasitisme et de l'efficacité des programmes de traitement (essais 3 niveaux)
 - une partie des essais sur les matières actives et programmes de traitement (à l'exclusion des essais financés par les firmes)
 - le programme de sélection et de créations variétales
 - la fourniture de semences de pré-base
 - les essais pérennes d'agronomie (essais soustractifs)
 - un contrat annuel ou sur deux ans pour les autres opérations d'amélioration de la productivité, en incluant des aspects de diagnostic agro économiques, les impacts sur l'environnement, la durabilité des systèmes.

La recherche cotonnière doit s'engager sur les délais d'obtention des résultats qui doivent être compatibles avec les durées de financements correspondants.

- De rédiger ces contrats en faisant en sorte que :
 - les opérations financées soient individualisées et soient des opérations exclusivement « AIC »
 - les opérations à financer soient prévues d'être discutées avec les utilisateurs de la recherche
 - les résultats soient exposés aux utilisateurs

La participation des chercheurs responsables des opérations à ces séances est indispensable. Le fait que les chercheurs puissent connaître le montant des budgets alloués pour leurs opérations est une manière de les responsabiliser et d'éviter des dérives

- En ce qui concerne le problème des agents contractuels, il est nécessaire d'envisager avec l'État un programme d'intégration de ces derniers dans la fonction publique au terme d'une prise en charge par l'AIC

Production et distribution de semences

Légitimité en tant que fonction critique

Intérêt de la fonction

La production de semences certifiées et de qualité est indispensable à la filière. Pour les producteurs, cultiver une variété améliorée et adaptée au milieu est essentiel. L'établissement rapide d'un stand au champ est le garant d'efficacité des autres opérations culturales, notamment des apports d'intrants et a un impact direct sur le rendement en coton-graine. Pour les égreneurs, les résultats aussi importants que le rendement égrenage et la qualité des fibres dépendent de la variété diffusée. Un plan semencier doit être minutieusement respecté afin que la pureté variétale assure les caractéristiques ainsi sélectionnées.

Éligibilité en tant que fonction critique

L'intérêt pour la production de semences est partagé par les égreneurs et les producteurs. C'est donc bien une fonction intéressant plusieurs catégories professionnelles de l'AIC.

Mise en œuvre de la fonction critique

Procédure

Une seule variété est diffusée pour l'ensemble de la zone cotonnière du Bénin. Les semences de pré-base (Z00) de la variété retenue sont produites par le CRA-CF. Celles-ci sont multipliées sur la ferme semencière d'Alafiarou par la DAGRI. Ces semences (Z0) sont ensuite multipliées en deux vagues (Z1 et Z2), sous le contrôle du CeRPA du Borgou et de la DPQC en milieu paysan dans deux zones de multiplication : 3 GV de Sèkèrè de la commune de Sinandé (2200 ha environ) pour la Z1 et le reste de la commune de Sinandé et la commune de Gogounou (24 000 ha environ) pour la Z2. Les semences issues de la Z2 constituent les semences certifiées pour l'ensemble de la région cotonnière. Les graines de coton (Z3) issues de la production hors des deux zones de multiplication sont destinées aux huileries. Les trois vagues de multiplication (Z0, Z1 et Z2) sont égrenées par la SONAPRA dans deux usines qui sont dotées d'une unité pour effectuer le traitement phytosanitaire des graines, Parakou I et Bembèrèkè. Les semences de coton sont donc traitées avec un produit systémique (Carbosulfan). Elles ne sont pas délitées.

Il est constitué un stock de semences tampon (environ 1000 tonnes) non traitées au cas où les quantités de semences prévues s'avéreraient insuffisantes.

La commission nationale de semences coton, puis, à partir de 2002 la cellule de coordination des activités semencières supervise la mise en place du plan semencier.

Des contrats sont passés entre les divers intervenants (CRA-CF, DAGRI, DPQC, SONAPRA) et l'AIC.

Les producteurs de semences (Z1 ou Z2) ne reçoivent aucune contrepartie pour la multiplication de semences. Ils sont cependant mieux encadrés (surtout ceux de la zone Z1) et reçoivent au moins leurs semences généralement plus vite que les autres producteurs. Ceci n'est pas forcément vrai pour les autres intrants.

Analyse de la procédure

- Procédure institutionnelle :

Le CRA-CF, la DAGRI et la DPQC établissent annuellement un contrat avec l'AIC et obtiennent un budget qu'ils doivent auparavant justifier. En ce qui concerne la SONAPRA et l'AIC et pour les campagnes 2000-2001 à 2003-2004, un contrat est également passé annuellement, mais le prix de cession des semences est précisé par des avenants qui n'ont pas été communiqués. A partir de la campagne 2004-2005, les contrats mentionnent le prix de la prestation de la SONAPRA.

Le CRA-CF, la DAGRI, la DPQC et la CCAS fournissent des rapports d'activité dont certains nous ont été communiqués. La SONAPRA fournit des procès-verbaux de production de semences.

A noter que la fourniture de semences de pré-base n'est pas mentionnée comme engagement de la part de la recherche dans les contrats passés entre l'AIC et le CRA-CF que nous avons pu consulter. A noter également dans les contrats avec la SONAPRA à partir de la campagne 2004-2005 qu'il n'est pas explicitement précisé qui fournit le produit de traitement des semences. Enfin, la production de semences de base (Z0) apparaît également être assurée par des groupements de producteurs de Parakou, mais apparemment sans contractualisation.

- Procédure technique :

Sur la base d'un rendement moyen en coton-graine de 1000 kg/ha, d'un rendement graines à l'égrenage de 50 % et d'une quantité nécessaire de semences à l'hectare de 20 kg, un coefficient maximum de 25 entre l'importance de deux zones de multiplication successives permet d'assurer la bonne exécution du plan semencier. Mais, pour se prémunir des aléas de production en quantité comme en qualité, ce coefficient peut être abaissé. De plus, pour éviter tout risque de mélange, il est d'usage d'élargir les zones de multiplication Z1 et Z2 à des entités géographiques bien individualisées (GV ou commune). La Z0 étant une zone réduite, et les semences de pré-base étant souvent en quantité réduite, il est indiqué que cette

multiplication soit réalisée dans une ferme semencière pour des raisons d'isolement et pour ne pas risquer de mélanges. Au vu de l'importance des zones Z1 et Z2, le plan semencier n'est cohérent que si on met en place une zone de production de semences de base Z0 supérieure à 30 hectares.

	Z0	Z1	Z2	Z3
Surfaces théoriques (ha)	32	800	20 000	500 000
Coefficient multiplicateur théorique	25	25	25	
Surfaces réelles (ha)	Ferme d'Alafiarou 30 Autres 120 Total 150	2 200	24 000	500 000
Coefficient multiplicateur réel	15	11	21	

Cette prudence manifestée est de mise en raison essentiellement des problèmes rencontrés lors de l'évacuation du coton-graine des zones semencières vers les usines désignées. Pendant la campagne 2002-2003, il est rapporté que du coton-graine produit dans les zones semencières Z2 et même Z1 ont été égrenés dans d'autres usines que celles habilitées par le plan semencier et ont donc été perdues en tant que semences. Ces dérives sont de nature à compromettre le plan semencier.

Points forts et contraintes des la structures intervenante

- CRA-CF

Voir la partie sur la recherche cotonnière.

- DAGRI (ferme semencière d'Alafiarou)

La ferme avait une superficie de 500 hectares, mais est confrontée a une intrusion progressive d'occupants illicites. Environ 50 hectares sont consacrés à la production de semences (maïs, coton, manioc). Elle dispose d'anciens magasins de stockage et d'un nouveau magasin récemment construit. Des palettes de bois ont également été récemment fournies pour un meilleur stockage des semences. Un tracteur effectue les préparations. Le personnel permanent comprend un responsable de ferme, un mécanicien diéséliste et un chef de chantier. Les opérations culturales s'effectuent essentiellement par le recrutement de main d'œuvre occasionnelle. La plus grande difficulté est de pouvoir mobiliser à temps cette main d'œuvre.

Notons qu'au jour de la visite, les intrants n'étaient pas encore disponibles sur la ferme. Le semis est prévu vers le 10 juin.

- DPQC

La DPQC intervient dans la filière coton pour le suivi de la production et la certification des semences d'une part et pour le contrôle de qualité du coton-graine d'autre part. Le personnel qui se consacre à la première fonction est au nombre de 5 agents spécialisés de terrain qui supervisent la production semencière pendant la campagne et l'égrenage des semences en inter-campagne. 21 agents effectuent les tests de germination au niveau des usines et des producteurs.

La DPQC a 150 agents sur tout le territoire et pour toutes productions confondues. Ces contraintes sont le faible niveau de budget de fonctionnement et le manque de moyens logistiques.

- SONAPRA

Elle intervient dans 3 de ses usines pour l'égrenage des différentes vagues de multiplication de semences. Les infrastructures de stockage de ces semences sont insuffisantes ce qui fait reposer la qualité des semences sur la seule évacuation en flux tendu des semences produites, ce qui n'est pas souvent réalisé.

- CCAS

Cette « structure » et son responsable sont hébergés au sein du CeRPA du Borgou.

- Producteurs de semences certifiées (zone 1 et 2)

Les producteurs de la Z1 se sentent bien encadrés, mais ce renforcement de l'encadrement n'est pas autant perceptible en Z2. Les producteurs de semence se plaignent du retard de livraison des intrants qui n'épargne pas ces zones.

Efficacité de la fonction

Bon an, mal an, les quantités de semences sont produites selon le plan semencier prévu et distribuées aux producteurs. Mais de sérieux problèmes limitent l'efficacité de cette fonction :

1°) L'expression des besoins est défaillante et source de difficultés.

L'expression des besoins par les groupements s'effectue souvent tardivement et parfois sans commune mesure avec les besoins effectifs. Cela rend difficile l'établissement du plan semencier, complique l'acheminement des semences aux producteurs et a pour conséquences des gaspillages en semences et transports. Ceci s'explique par :

- la gratuité (apparente) des semences de coton qui ne donne aucun avantage à un groupement et à ses producteurs à restreindre ses commandes au strict nécessaire ;
- la crainte de manquer de semences ou d'avoir des semences de qualité médiocre (livraison insuffisante, en retard, mauvaise levée nécessitant des re-semis, ...) ;
- la perspective de pouvoir revendre les semences aux producteurs non livrés.

2°) Une distribution déficiente des semences.

Des cas se produisent où des agriculteurs sont contraints, faute d'être correctement approvisionnés, à acheter leurs semences à des GV sur-approvisionnés ou sur le marché local.

3°) La qualité germinative des semences est globalement médiocre et parfois mauvaise.

Ceci est indiqué dans des rapports de la DPQC disponibles, notamment pour la campagne 200-2001. Certains lots de semences devraient être retirés au vu des résultats des tests de germination réalisés, parfois en dessous de 70 % de germination à la sortie des usines. Dans la pratique, le retrait est rarement effectué. Les conditions de stockage des semences sont en cause, du fait d'un enlèvement des semences trop lent et de capacités de stockage insuffisantes. L'égrenage tardif du coton-graine des zones de multiplications (souvent en février-mars) ne met pas à l'abri le coton-graine de risque de mouille, ce qui peut affecter la qualité de germination des graines.

4°) Des cas de sous-dosage du produit de traitement.

Des documents de la SONAPRA indiquent en 2002 une utilisation de carbosulfan à raison de 17,210 T de produit commercial pour 10500 T de semences. Pour respecter les préconisations du fabricant, c'est 37,8 T de produit commercial qu'il aurait fallu utiliser. Ce sous-dosage rend le traitement pratiquement inefficace.

Efficienne de la fonction

Coût de la fonction

Le prix de revient des semences certifiées (Z2) est établi dans le tableau suivant. Pour ce calcul, il est tenu compte des montants des coûts d'égrenage, traitement conditionnement et transport des semences, du montant du contrat avec la DAGRI pour la production de semences de base, et de la moitié du coût du contrat avec la DPQC sur la base d'une estimation de la moitié de ce budget alloué pour la certification de semences. Ces montants sont ceux communiqués par l'AIC à la mission. N'entre pas dans cette estimation le coût de la

recherche pour la création et la sélection de la variété diffusée qu'on peut estimer aux alentours de 15 F par kg de semences produite.

	2001	2002	2003	2004
Quantité semences certifiées traitées (Z2) kg	9 487 675	7 208 650	9 667 200	6 692 250
Quantité semences certifiées non traitées (Z2) kg	350 000	740 500	295 000	1 618 100
Total semences certifiées (Z2) kg	9 837 675	7 949 150	9 962 200	8 310 350
DPQC contrôle semences (F)	6 000 000	5 953 500	14 503 500	11 000 000
Egrenage et transport (F)	1 174 611 040	1 412 772 000	1 110 812 000	1 050 535 238
TOTAL (F)	1 180 611 040	1 418 725 500	1 125 315 500	1 061 535 238
Prix de revient par kg de semences (F)	120	178	113	128

Le prix de revient moyen des semences produites sur les quatre campagnes s'établit à 133 FCFA/kg. La moitié de ce prix de revient devrait être constitué par le prix du produit de traitement, si les doses sont respectées.

Le coût des prestations de la DAGRI, de la DPQC et de la CCAS sont très raisonnables. Pour la DAGRI par exemple, le coût pour la culture approche la valeur du coton-graine produit. Par contre, le coût de la prestation de la SONAPRA s'établit en 2002-2003 (et en 2004-2005 2005/2006) hors charges directes (produit de traitement, sacherie, autres consommables, main d'œuvre) aux alentours de 55 F par kg de semences, soit un reliquat après retrait de la valeur huilerie des graines carreau usine d'égrenage, de 25 F par kg. Comme la SONAPRA récupère la fibre du coton-graine égrené pour la semence, la seule charge de l'égrenage des semences réside dans les précautions à prendre pour l'effectuer par rapport à un égrenage classique (vitesse d'égrenage adaptée, arrêts de l'usine pour procéder au nettoyage des installations avant l'égrenage de chaque lot, ...).

Il est difficile de comparer ce prix avec les prix de revient d'autres filières. En effet, pour les filières intégrées, les différents coûts ne sont pas individualisés pour cette fonction. Il n'est pas possible non plus d'effectuer une comparaison avec les prix des semences proposées par les firmes semencières, car ils incluent le coût d'obtention de la variété, les frais commerciaux et une marge.

Au Sénégal, les semences sont vendues 100 FCFA/kg aux producteurs, mais elles reviennent à 300 F à la SODEFITEX. Elles sont délitées (coût supplémentaire d'au minimum 80 à 100 F/kg) et traitées. Un soin particulier est apporté à leur production. Un tri des semences est effectué. Un contrat est passé avec chaque producteur multiplicateur qui est rétribué (50 % du coût des engrais) pour cette fonction. La SODEFITEX a reçu le label ISO 9001.

En Afrique du Sud, les semences traditionnelles traitées et délitées sont vendues avec bénéfice 390 rands pour 25 kg pour un prix de revient estimé équivalent à 330 FCFA/kg.

Conclusions

Le prix de revient des semences de coton est modéré et reste assez peu compressible. La moitié de ce coût est généré par le produit de traitement phytosanitaire et le quart par la valeur huilerie des graines.

Seule une consommation moins importante des semences à produire générerait des économies substantielles.

La qualité des semences doit être améliorée. Ceci passe par un plan d'évacuation du coton-graine des zones semencières plus rigoureux et mis en place plus tôt, ainsi qu'une évacuation des semences produites mieux coordonnée.

La question du délintage des semences se pose. L'utilisation de semences délintées a plusieurs avantages : moindre quantité et meilleure efficacité du produit de traitement de semences, limitation de certaines maladies (bactériose), moindre quantité de semences utilisées à l'hectare (donc frais d'emballage et de transport réduits), semis mécanique envisageable, semis manuel plus facile et moins consommateur de semences, levée des plants accélérée, ce qui peut améliorer sensiblement les rendements en cas de semis tardifs, taux de germination amélioré (élimination des graines non remplies), possibilité de tri gravimétrique des semences. Le coût du délintage des semences est néanmoins élevé (du même ordre de grandeur que celui du traitement de semence), celui-ci incluant l'amortissement de l'unité de délintage qui existe au Bénin mais dont la situation juridique est floue et dans un état de fonctionnement non connu. En général, ce coût ne procure un avantage évident qu'en cas de fort développement de semis mécaniques, comme au Sénégal par exemple.

Recommandations

Recommandations à court terme

Elles sont au nombre de quatre :

- Veiller au respect des doses de produit de traitement phytosanitaire des semences .
- Négocier un niveau de coût d'égrenage des semences (hors charges directes) en meilleure conformité avec les charges occasionnées par le respect des normes de ce type d'égrenage.
- Définir plus clairement le bénéficiaire de la vente du coton-graine de la ferme semencière d'Alafiarou qui devrait revenir à l'AIC.

- Responsabiliser, y compris financièrement, les GV dans l'évaluation des besoins en semences.

En ce qui concerne le second point, les GV sont rémunérés pour les tâches de recensement des besoins en intrants. Le montant de cette rémunération pourrait être modulé en fonction du ratio de semences commandée par rapport aux surfaces réellement semées qui sont contrôlées par la Direction de l'Information et des statistiques de l'AIC.

Recommandations à moyen terme

A moyen terme, la facturation des semences aux producteurs peut être envisagée afin de réduire les quantités de semences à produire. Mais cette procédure risque de développer des ventes parallèles de semences tout venant, si le producteur n'est pas assuré de l'intérêt qu'il a à s'approvisionner auprès de la filière officielle. Des cas de ce type ont déjà eu lieu, mais soit il s'agissait de pallier à la non-livraison de semences, soit il s'agissait de cas relevant de processus de dissidence. Cela montre que cette dérive est probable. Il importe donc :

1°) De ne faire supporter qu'en partie le coût des semences aux producteurs, afin de ne pas favoriser des ventes parallèles (par exemple en limitant le prix aux coûts du transport et à la valeur huilerie des semences pour ne pas rendre plus attractif le commerce parallèle de semences). Il s'ensuivra qu'une partie du coût des semences restera à la charge de l'interprofession, mais ceci est justifié du fait que les égreneurs sont aussi bénéficiaire de la diffusion de semences sélectionnées.

2°) En améliorant sensiblement la qualité des semences fournies, au prix d'investissements nécessaires ou de coûts supplémentaires tels que la construction d'équipement de stockage, la rémunération des producteurs de semences lié à un suivi rapproché, le délintage et le tri des semences, etc. C'est à cette condition seulement que la vente des semences aux producteurs n'aura pas pour conséquences l'apparition de marchés parallèles.

Contrôle de la qualité du coton graine

Légitimité en tant que fonction critique

Intérêt de la fonction

Le contrôle de qualité du coton-graine et l'instauration de plusieurs choix de commercialisation est une nécessité et est mis en place dans tous les pays producteurs de coton. Comme tout produit agricole, l'élaboration de la qualité de la fibre dépend autant des techniques de culture que des procédés de transformation. Le contrôle de qualité du coton-graine permet de faire partager de façon économique la prise en compte de cet aspect par les producteurs.

Éligibilité en tant que fonction critique

On pourrait estimer que cette fonction est surtout utile pour les égreneurs qui doivent exercer ce contrôle dans leur propre intérêt. Mais le fait que cette fonction soit assurée par un tiers, en l'occurrence la DPQC, constitue un gage d'indépendance de ce classement qui bénéficie aux producteurs comme aux égreneurs. A ce titre, cette fonction est bien une fonction critique.

Mise en œuvre de la fonction critique

Procédure

La DPQC passe un contrat annuel avec l'AIC et demande un montant budgétaire qu'elle doit justifier. Ce contrat comprend le fonctionnement des agents chargés du classement au niveau des marchés de coton villageois, des sessions de formation de ces agents et la confection des boîtes standards de classement. Il existe également des agents de la DPQC qui procèdent au classement du coton-graine au niveau de l'usine, ces derniers étant pris en charge par les égreneurs. La DPQC entreprend également des formations au sein des groupements villageois auprès de correspondants qualité (les RAQ/GV) pour promouvoir des techniques culturelles.

Un agent de la DPQC procède au niveau de chaque marché villageois au classement du coton-graine sur la base d'une observation visuelle, aidé en cela par des boîtes standard. Le classement est donc une appréciation, et non une mesure. Un nouveau contrôle est réalisé à l'usine qui fait foi en matière de classement.

Analyse de la procédure

Le double contrôle à la fois au niveau des marchés et au niveau des usines provoque des conflits quand les contrôles ne sont pas convergents et sont au final en défaveur des

producteurs. Ils se justifient néanmoins par le fait que le contrôle au niveau marché villageois n'est pas concomitant à l'évacuation vers les usines. Il peut se produire entre les deux contrôles :

- des apports de coton de second choix après le passage de l'agent classeur ;
- des mouilles de coton après le même passage ;
- une mauvaise séparation des lots de coton de différents choix pendant le transport
- des incidents au cours du transport
- ou une estimation divergente de la qualité du coton par les deux contrôleurs

Ces incidents peuvent donc être de la responsabilité des producteurs, des agents DPQC de la CSPR ou des transporteurs, souvent sans pouvoir attribuer facilement la responsabilité à l'un ou l'autre des acteurs.

Points forts et contraintes de la structure intervenante

Voir le chapitre sur la production de semences. 21 agents supervisent le contrôle de qualité au niveau des marchés villageois par le recrutement la formation et le suivi d'agents complémentaires.

Efficacité de la fonction

L'efficacité du contrôle est très relative. Moins de 1% du coton-graine produit est acheté en second choix, ce qui, comme l'écrit la DPQC dans ses rapports ne reflète pas la réalité. Dans les autres pays de la zone CFA, le même constat peut être effectué puisque environ 98 % du coton-graine est acheté en premier choix, même quand ce sont les agents de la société cotonnière qui procèdent au classement. On peut dire que l'efficacité est encore moindre au Bénin, et cela en parallèle avec une décote entre le premier et le second choix qui est l'une des plus importantes pratiquée en Afrique francophone.

Efficience de la fonction

Le coût de cette fonction apparaît raisonnable et correspond en moyens humains dédiés à cette tâche à ce qui est mobilisé dans d'autres pays.

Conclusion

L'efficacité de cette fonction, donc son efficience, quelque soit son coût est faible comme il l'est dans les autres pays de la zone CFA. Ceci a probablement des répercussions sur la qualité de la fibre ou sur le coût de l'égrenage et constitue un obstacle à toute tentative d'amélioration de la qualité au champ. Il faut cependant être conscient que la situation serait

encore pire si aucun contrôle n'existait. Le fait qu'un déclassement soit possible oblige quand même les producteurs à se préoccuper de la qualité de leur récolte.

Plus qu'un problème de compétences techniques, le problème du classement coton-graine réside surtout dans la difficulté pour les agents à infliger ce qui est ressenti par les producteurs comme une sanction nonobstant les conséquences économiques considérables en jeu du fait de l'importance de la décote.

Cette faible efficience du classement coton-graine se manifeste dans la plupart des pays d'Afrique producteurs de coton donc elle n'est pas attribuable à la structure qui l'a conduit ou à son organisation.

Recommandations

Le classement coton-graine est à la fois une étape déterminante pour obtenir une bonne qualité de fibre et est indissociable d'une volonté forte et partagée d'amélioration dans ce domaine. La difficulté du classement est qu'il reste une mesure partiellement subjective, même avec le soin apporté à la constitution des standards et qu'un déclassement du coton-graine est ressenti comme une sanction difficilement acceptable par les producteurs. Certaines solutions mises en place par d'autres pays peuvent constituer des perspectives d'amélioration :

- compléter le classement visuel par une mesure objective. C'est ce qui se fait en Afrique du Sud par exemple où sur chaque lot de coton-graine qui entre en usine, un échantillon est prélevé et égrené pour la mesure de l'indice micronaire. Cela restera dans le cas du Bénin une caractérisation au niveau du GV, et non individuelle. Il existe au Cirad un projet de conception d'un appareil de classification automatique du coton-graine bord champ basé essentiellement sur le taux de charge du coton.
- Modifier fondamentalement le principe du classement du coton-graine en remplaçant la sanction d'une mauvaise qualité (déclassement) par une prime à la bonne qualité (surclassement). Cette politique a été récemment mise en place au Cameroun et apparaît donner satisfaction à la SODECOTON. Le principe est d'acheter le coton en second choix, sauf quand sa très bonne qualité permet de le surclasser. Il faudrait pouvoir évaluer les effets de cette politique quand suffisamment de recul le permettra.

Entretien des pistes cotonnières

Description de la mise en œuvre de la fonction critique

Par arrêté interministériel N°052/MTPT/MDR/D.CAB/SA du 13 décembre 1995 il est créé un comité national et des comités départementaux chargés de l'organisation puis de l'exécution des programmes d'urgence de réfection de routes et de pistes dans le cadre des campagnes de commercialisation du Coton.

Ce comité est chargé de :

- arrêter la liste des pistes à réfectionner.
- mobiliser les ressources financières.
- procéder à leur répartition par campagne.
- veiller à la mise en place régulière des fonds.
- superviser et contrôler les travaux.

Le bureau de ce comité est formé des personnes suivantes :

- Président : le directeur des Routes et Ouvrages d'art ou son représentant
- Vice président : Le Directeur du Génie Rural ou son représentant
- Trésorier : Directeur Général de la SONAPRA
- Secrétaire : Le Chef de Service des Routes de Dessertes Rurales de la Direction des Routes et Ouvrages d'art ou son représentant

Membres :

- le Directeur du Fond Routier
- le Directeur du Fond de Stabilisation et de Soutien des prix des produits agricoles
- le sous Directeur chargé de l'Entretien Routier
- le Directeur du Matériel des Travaux Public.
- le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ou son représentant
- le Directeur Général du Budget ou son représentant

Dans le cadre des campagnes de commercialisation du coton, il est créé, dans chaque département, un comité chargé de l'exécution physique et financière des programmes de réfection des routes et pistes rurales présidé par le chef du Service Régional de l'Entretien Routier. Ce comité constitue l'organe de mise en œuvre du programme.

Les recensements des besoins en réfection des pistes sont réalisés au niveau de la base (USPP) et sont centralisés au niveau des comités départementaux où sont représentés les CeRPA, les UDP, la DMTP, la DRE de la SONAPRA et le receveur des finances.

Ces besoins sont envoyés au comité national qui les centralise et les présente à l'AIC.

Sur cette base, l'AIC dégage un financement qui est de l'ordre de 200 millions de FCFA chaque année. Le Comité National, en concertation avec l'AIC, réalise une répartition par département en tenant compte de la production cotonnière estimée.

Sur cette base le comité départemental définit une nouvelle répartition par commune en tenant compte des priorités en matière d'évacuation du coton graine.

Les travaux de réfection sont effectués en régie par les DRTP et les CeRPA sous la supervision des comités départementaux et du Comité National.

Les principaux types de travaux réalisés sont les suivants :

- bouchage de trous (point à temps terre) ;
- re-profilage sommaire ;
- désherbage mécanique ;
- ouverture de piste ;
- traitement de points critiques (tôle ondulée) ;
- ravines;
- remblais d'accès ;
- aménagement sommaire.

Légitimité de la fonction

Bien que la réhabilitation des pistes constitue un préalable à la mise en place des facteurs de production et à l'évacuation du coton graine, ces pistes ne servent pas exclusivement aux producteurs de coton mais sont à la base d'un désenclavement permettant un développement socioéconomique durable. A ce titre, pour les producteurs de coton, c'est également une fonction importante.

En examinant le contexte institutionnel, on se rend compte que les pistes rurales relèvent davantage de la compétence des communes et de l'État ou de ses administrations ou structures décentralisées.

En effet, l'accord cadre signé entre l'État et AIC, homologué par décret N°2005-41 du 2 février 2005, précise que l'État et les collectivités décentralisées sont responsables du développement des infrastructures collectives dont les pistes. Il y a cependant la possibilité d'implication des acteurs privés dans leur conception et implantation.

Cette fonction critique devrait être majoritairement prise en charge par l'Etat et les collectivités décentralisées qui devraient selon la nécessité, rechercher les financements nécessaires.

Malheureusement, suite à la défaillance de l'État en matière de financement des pistes rurales, l'AIC finance cette fonction chaque année. C'est le cas également dans certains pays de la sous-région où les cotonnières prennent en charge la réhabilitation des pistes rurales (la Sodécoton au Cameroun finance chaque année à hauteur de 1 milliard de FCFA la réhabilitation des pistes).

Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction

Un contrat annuel est signé entre l'AIC et le comité national pour réaliser le programme d'urgence de réfection des routes et des pistes dans le cadre des campagnes de commercialisation du coton.

Les travaux sont réalisés en régie sous la supervision des comités départementaux et les décaissements sont réalisés en plusieurs tranches suivant l'avancée des travaux et la justification des fonds.

La procédure de mise en œuvre est cohérente et répond à l'objectif d'intervention rapide (programme d'urgence à réaliser dans un délai de trois mois maximum) pour permettre l'évacuation du coton graine.

***Remarque :** Bien que les modalités de gestion et de justification des fonds soient précisées dans les contrats, il n'existe cependant pas de manuel de procédure en termes de mise en œuvre des travaux en régie, attribution des marchés,...*

Efficacité de la fonction et résultats obtenus

Opportunité des activités programmées et adéquation des budgets demandés

Le Programme d'urgence a pour objectif de permettre l'évacuation du coton graine vers les usines d'égrenage. Il s'agit de traiter les points critiques où les camions ne peuvent plus passer.

La demande émane des producteurs (ex USPP) qui définissent les priorités avec les DAER et les DRTP.

Les demandes sont largement supérieures aux disponibilités de financement de l'AIC qui dégage chaque année un budget de 200 millions FCFA sur la base d'un coût linéaire moyen de 147 500 FCFA et de 150.000 FCFA à partir de la campagne 2004/2005.

Les travaux sont effectués en régie et les coûts de location des engins sont conformes à ce que l'on trouve sur la place ou en dessous.

Les coûts linéaires moyens sur la base desquels les travaux sont réalisés sont dans les normes et sont similaires aux coûts de travaux comparables réalisés par d'autres projets, notamment, le Projet de Réhabilitation et Entretien des Pistes Rurales dans le Zou et le Borgou (financement AFD). Dans le cadre de ce projet, une analyse des dossiers d'appel d'offre avait révélé pour des travaux similaires réalisés par des entreprises, en 2003 et 2004, des coûts linéaires compris entre 114 et 181 000 FCFA (non compris financement des CMO et assistances diverses)

Il faut cependant être prudent dans cette comparaison car les conditions de réalisation des travaux peuvent être différentes, cela donne cependant une base de comparaison réaliste.

Résultats obtenus

Les travaux planifiés ont pu être réalisés en régie sous la supervision des CeRPA et des Travaux Public. On peut citer notamment des travaux points à temps terre, de re-profilage léger, de désherbage mécanique, d'ouverture de pistes, de traitement de points critiques (tôle ondulée),...

Le point des réalisations est présenté dans le tableau ci dessous.

Désignation	Campagnes agricoles			
	2001/2002*	2002/2003	2003/2004	Total
Demandes des producteurs (en km)	3 615,1	4 254,5	4 761,7	12 631,3
Objectif de réalisation (en km)	1 410	1 312,5	1 186,82	3 909,32
Pistes réhabilitées (en km)	1 410*	1 323,8	1 259,8	3 993,6
Coût des pistes réhabilitées en FCFA	147 618 000*	197 280 582	177 712 024	522 610 606
Fonctionnement des comités en FCFA	15 000 000*	17 170 071	24 477 605	56 647 676
Montants dépensés en FCFA	162 618 000	214 450 653	202 189 629	579 258 282
Coût moyen au km de piste réalisée en FCFA				145 047

Sources : Rapports d'exécution.

* ne disposant pas du rapport de fin de campagne, ces données ont été estimées.

Sur une demande des producteurs de plus de 12 000 km de pistes à réhabiliter sur les trois campagnes étudiées, environ 4 000 km de pistes ont pu être réhabilitées, soit 33 %.

En ce qui concerne la campagne 2002/2003, un complément de crédit de l'ordre de 14 millions a permis de réfectionner la piste Paouignan-Banamè-Covè.

Le suivi des travaux a été réalisé sous trois formes :

- des suivis quotidiens par les CeRPA et les DRTP ;
- des tournées de supervision AIC/Comité National, UDP ;
- des tournées de supervision des comités régionaux (mission constat et appui conseil).

La réception des pistes a été réalisée soit au niveau départemental, soit par le Comité National et de l'AIC et a été ponctuée par :

- des PV de réception des pistes au niveau départemental (Directeur régional TP, CSPR, UCP, DAER) ;
- des PV de réception des pistes signés lors de la réalisation de missions de supervision au niveau national (Comité National, AIC, UDP)

Dans la mise en œuvre de cette activité, un certain nombre de difficultés peut être cité :

- les tronçons sont souvent très éparpillés ce qui n'est pas facile à superviser ;
- les travaux sont intensifs pendant une courte période et les engins ne sont pas toujours disponibles ;
- le carburant n'est pas toujours disponible sur le marché ;
- les linéaires sont faibles par rapport aux réalités de terrain (demandes des producteurs).

Remarques :

1/ La constitution du comité national et des comités régionaux ne correspond plus à la réalité institutionnelle actuelle (notamment en ce qui concerne la position de la SONAPRA mais également suite à la mise en place de la décentralisation).

2/ Le budget de fonctionnement du comité national a pris en compte des réparations de véhicules qui sont tombés en panne lors de la réalisation de missions de supervision du programme).

Perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires

Les UCP estiment que cette fonction critique est importante mais préféreraient parfois des travaux plus conséquents sur des plus faibles mètres que des travaux de grattage qui provoquent souvent un enfoncement de la piste ayant des conséquences plus désastreuses à la saison des pluies suivante.

Par ailleurs, il semblerait que certains comités régionaux disposent de peu de moyens pour effectuer leur travail.

Recommandations

En termes de mise en œuvre

1/ Il est nécessaire de modifier l'arrêté interministériel car la position de la SONAPRA a changé.

2/ Concernant les Comités :

- Il serait souhaitable de préciser le type de dépense éligible au titre des montants alloués aux comités, carburant, réparation véhicule, indemnités
- Une répartition claire des montants alloués au suivi et à la supervision des travaux entre le comité national et les comités départementaux devrait être spécifiée dans les contrats.
- Il serait souhaitable de définir un manuel de procédure en termes de mise en œuvre des travaux en régie, attribution des marchés,....

3/ Des mesures simples d'accompagnement pourraient être envisagées :

- L'installation de barrières de pluies.
- La constitution, sur les pistes réfectionnées, de systèmes de brigades de cantonnement pour réaliser certains travaux (désherbage, rebouchage de trous,...).

En termes de rôle à jouer par l'État et les communes

4/ Il est souhaitable que l'État puisse faire face à ses engagements (notamment ceux qu'il a pris dans l'accord cadre qu'il a signé avec l'AIC) afin qu'il amplifie, en concertation avec ses partenaires, ses interventions en matière de désenclavement des zones de production.

5/ Une autre possibilité pour l'État serait d'élargir le cadre d'intervention du Fonds Routier aux pistes rurales tout en sachant bien que cela ne pourrait être qu'une contribution car les besoins sont importants.

6/ Compétence des communes : la loi 97-029 du 15 janvier 99 article 88 précise que, pour les voies qui ne relèvent pas expressément d'autres organes, les pistes et ouvrages d'art sont de la compétence des communes (ce qui est le cas des pistes rurales). Il y a donc nécessité d'associer les communes à la réfection des pistes et notamment à leurs réceptions.

Dans la mesure où ces pistes relèvent entre autre des communes, on pourrait également envisager, à terme, la mise en place d'un fonds d'entretien des pistes communales uniquement destiné à financer les pistes. Ces fonds appelés FoCEP (fonds des communes pour l'entretien des pistes) alimentés par des recettes diverses existent déjà au sein de certaines communes et ont pour objectifs :

- d'assurer la collecte et la gestion des ressources pour le financement et l'entretien des pistes ;
- de faire le suivi de l'utilisation des pistes de la commune ;
- d'organiser en temps opportun les travaux d'entretien des pistes communales.

Malheureusement, ces fonds sont très faibles au regard des besoins des populations.

En termes d'information et de concertation

7/ Il existe peu de concertation entre les structures et les projets intervenant dans le domaine des pistes rurales. Même si ces projets n'ont pas toujours les mêmes objectifs, il serait souhaitable de créer un groupe de concertation prenant en compte l'ensemble des acteurs de ce secteur. Cela permettrait de maximiser les efforts de chacun.

Conclusions

Bien que les travaux de réhabilitation des pistes rurales réalisés dans le cadre du programme d'urgence soient des travaux « non durables », ils répondent à une demande forte de la part des producteurs en matière d'entretien des pistes cotonnières pour permettre l'évacuation du coton graine.

Cependant, cela reste des interventions ponctuelles qui permettent de résoudre des situations d'urgences.

Il serait souhaitable de réfléchir tout d'abord à la mise en œuvre d'un programme global de réhabilitation des pistes cotonnières et par la suite à un programme d'entretien conséquent. Cela est avant tout du ressort de l'État et des communes qui devraient solliciter leurs partenaires pour financer de tels programmes. On ne peut raisonnablement demander à l'AIC de financer de telles interventions qui en fin de compte profitent à l'ensemble de la population des zones rurales.

Classement du coton fibre

Légitimité en tant que fonction critique

Intérêt de la fonction

Le classement fibre est une pratique incontournable pour la commercialisation. Il s'agit de donner une indication au client sur la qualité du produit qu'il achète. Le classement contribue également à asseoir la politique commerciale de l'égreneur en lui permettant de gérer ses livraisons en fonction des exigences des différents clients, ou de la qualité qu'il s'est engagé à fournir quand la vente de la fibre est déjà conclue. Enfin, le classement permet un suivi de la qualité du coton produit et renseigne sur les pratiques culturales et les processus industriels à mettre en place pour l'améliorer. Il est donc important d'assurer un classement fiable mais également le plus rapide possible pour que les services attendus soient efficaces.

Éligibilité en tant que fonction critique

Il s'agit d'un service rendu en premier lieu aux égreneurs. En tant que tel, on peut s'interroger sur la nécessité de sa prise en charge par l'interprofession, même si le problème de la qualité de la fibre concerne chaque acteur de la filière et que l'élaboration d'une qualité s'établit à tous les stades de la production. L'apparition d'égreneurs privés a fait que le service classement, autrefois service interne de l'unique société travaille maintenant pour plusieurs sociétés privées et pour la SONAPRA. Sa position actuelle en tant que service interne d'une société nationale peut être considérée comme provisoire compte tenu du projet de privatisation de la SONAPRA.

Mise en œuvre de la fonction critique

Procédure de mise en œuvre

La SONAPRA passe un contrat annuellement avec l'AIC dont l'objet est un classement visuel et manuel par balle pour toute la production du Bénin. En plus de ce classement, la SONAPRA effectue une mesure du micronaire et une analyse par chaîne HVI sur un échantillon de balles afin principalement de conforter le classement manuel et pour pouvoir avoir des arguments en cas de contestation de qualité par les clients. Elle procède aussi à des analyses en fonction de demandes particulières qui sont facturées à part. Pendant la campagne d'égrenage, la SONAPRA assure la collecte quotidienne des échantillons prélevés sur chaque balle produite par l'ensemble des usines du Bénin.

Si la base de facturation est le seul classement manuel, le recours aux appareils de mesure sur un échantillon restreint est maintenant indispensable, autant pour conforter le classement manuel que pour le suivi de certains paramètres de la qualité.

Points forts et contraintes des structures intervenantes

Un service de classement fibre nécessite des infrastructures importantes au niveau des bâtiments pour assurer le pré-conditionnement des échantillons de fibre dont la préparation nécessite des normes strictes en matière de température et d'hygrométrie. Comme le service est concentré sur quelques mois de l'année et doit pour remplir sa mission traiter les échantillons en 48 heures, il est nécessaire de disposer d'un groupe électrogène et d'une réserve en eau pour pallier aux aléas de la distribution par les services nationaux. Si le classement manuel ne nécessite pas d'appareillage sophistiqué, le recours ponctuels à certains appareils nouveaux (chaîne HVI, thermo détecteur de coton collant, etc. ...) est susceptible de se généraliser. Ces appareils très sophistiqués nécessitent la fourniture d'un courant électrique stable. Ils sont très coûteux, et leur entretien pose un problème à la fois de compétence et de coût.

Le service classement de la SONAPRA dispose :

- d'une salle de pré-conditionnement des échantillons
- de deux salles de classement, une pour le classement manuel, une pour le classement avec instruments.
- De deux chaînes de mesures intégrées, mais une seule fonctionnelle
- Un appareil de thermo détection de coton collant
- Un appareil AFIS pour la mesure de la maturité de la fibre et des Seed Coat Fragment
- Un fibronaire pour la mesure du micronaire

Le personnel est au nombre de 39 dont 13 agents permanents pour effectuer les mesures. Ces personnels reçoivent des formations régulièrement. Il faut noter que cet effort en formation doit continuer du fait de l'évolution des techniques de classement et du recours à des appareils d'utilisation de plus en plus complexe.

Les problèmes rencontrés résident dans le mauvais état des appareils de stabilisation de l'électricité, le manque de compétence spécialisée en matière de maintenance des appareils de mesure et la difficulté d'approvisionnement en pièces de rechange.

Efficacité de la fonction

L'expérience du service de classement fibre permet une bonne efficacité du classement. Ce suivi a permis en outre à certaines usines, dont les résultats étaient médiocres au départ, d'améliorer le classement de leur fibre en ajustant leur procédé industriel.

Efficience de la fonction

Le prix de cette prestation est fixé depuis la campagne 2000-2001 à 500 F par balle. Notons que ce coût inclut la collecte des échantillons de fibre, celui-ci représentant plus du tiers du coût de la fonction.

Il est difficile de comparer ce coût à ce qui est pratiqué dans les autres pays, car dans les filières intégrées, ce coût n'est pas individualisé. Des prestations de service de classement manuel sont trop rares pour qu'elles aient valeur de référence. Aux États Unis, dans les années 90, le classement manuel était facturé 1\$25 par échantillon (l'acheminement étant à charge du client), soit environ 650 F/balle.

Le prix de cette prestation apparaît donc justifié pour un classement manuel de qualité et s'engageant à fournir les résultats en 48 heures, bien qu'il soit discutable que son évaluation établie en 2000 fasse apparaître une marge de 5% pour la structure. Ce prix devrait permettre au service classement de renouveler et d'entretenir les appareils de régulation de tension et de conditionnement de l'air de façon plus régulière. Il ne peut intégrer par contre l'amortissement et l'entretien des appareils de mesures dont dispose le service et qui peuvent contribuer à conforter le classement manuel.

Conclusions

Le service classement de la SONAPRA dispose de locaux et d'appareillages relativement importants et d'un personnel qualifié permettant de remplir cette fonction avec efficacité. Le coût de cette prestation est relativement important, mais l'investissement en formation de ce personnel dans les nouvelles techniques de mesure et les possibilités qu'offrent les appareils de mesure acquis sont indispensables pour l'avenir de la filière pour asseoir une politique de qualité du produit vendu. Il est probable que le coût actuel du classement, valable pour un classement manuel, sera plus important lorsqu'il s'avèrera indispensable d'introduire de façon systématique pour un certain nombre de caractéristiques de la fibre, des mesures par instruments.

Plus que le coût actuel du classement fibre, il importe que l'interprofession réfléchisse au devenir du service classement dont le statut devra nécessairement évoluer avec la privatisation de la SONAPRA. Ceci n'est pas facile dans un contexte où le classement manuel est remis en

question et où plusieurs options techniques sont envisageables. Les aspects à prendre en compte dans ce devenir sont :

- un statut de ce service garantissant son indépendance et sa pérennité ;
- une fonction à assurer sans défaillance possible ;
- une évolution nécessaire du type de classement à réaliser ;
- un investissement important en appareillage et en formation continue du personnel ;
- une maintenance et un approvisionnement spécialisés ;
- une nécessaire collaboration au niveau régional (UMOA)
- enfin un coût du service qui sera nécessairement en hausse et dont les modalités de prise en charge au sein de l'interprofession sont à étudier.

La première contrainte (pérennité) ne permet pas d'envisager le fonctionnement de ce service au sein d'une structure privée d'égrenage, dont la pérennité n'est aucunement garantie. Il reste donc comme possibilités :

- la prise en charge de cette fonction par l'état ou une société nationale
- le fonctionnement du service au sein de l'interprofession (AIC)
- le fonctionnement du service au sein de l'association des égreneurs

Il est possible également d'envisager de scinder les deux procédés de classement. Le classement manuel s'effectuera au sein de chaque usine ; alors que le classement par instruments s'effectuera par une structure commune gérée comme précédemment par l'interprofession ou l'association des égreneurs. Le classement manuel ne nécessite pas d'appareils coûteux, sauf une salle et des appareils de pré-conditionnement qui peuvent être dimensionnés en fonction du nombre d'échantillons à traiter, mais de la main d'œuvre qualifiée. Il y a donc assez peu d'économie d'échelle à attendre d'une concentration de ce service au niveau national. Par contre, la proximité du classement annule les frais d'acheminement des échantillons, augmente la vitesse d'obtention des résultats et permet, en cas de baisse constatée de la qualité, de prendre les mesures adéquates et immédiate au niveau de l'égrenage. Des sessions de formation et de mise en commun des résultats des personnels sont à prévoir.

Assurance du coton graine

Légitimité en tant que fonction critique

Intérêt de la fonction

Le coton-graine, de même que la fibre de coton est une matière facilement inflammable. Les risques d'incendie des stocks de coton chez les agriculteurs, sur les marchés villageois lors de la commercialisation primaire, pendant les évacuations et le transport et dans les usines sont donc effectifs. Bien que d'une faible occurrence, ces sinistres, quand ils surviennent en détruisant la totalité de la récolte d'un village, font perdre le fruit du travail d'une année à tous les villageois, et compromettent les revenus pour les années à venir, les crédits intrants pris l'année de l'incendie devenant impossibles à rembourser.

Des précautions sont obligatoires et largement diffusées pour éviter les incendies sur les marchés villageois : hauteur limitée des tas de coton, espacement requis entre plusieurs tas, interdiction de fumer, de circuler avec des engins à moteur, gardiennage, présence de fûts de réserve en eau, etc.... Leur inobservation peut avoir pour conséquence la non-indemnisation de dommages consécutifs à un incendie.

Ce type de risque, de faible occurrence mais aux conséquences financières très graves, fait généralement l'objet d'une prise d'assurance pour le couvrir.

Éligibilité en tant que fonction critique

En principe, il est de la responsabilité de chaque propriétaire d'assurer ou pas les biens qu'il possède contre un risque de destruction, et de ce fait on peut remettre en cause le principe que l'assurance coton-graine doit être supportée collectivement par le biais d'un financement sur les fonctions critiques. Chaque égreneur par exemple décide de prendre une assurance « risque industriel » pour ses usines et une assurance incendie pour les stocks de fibres et cette couverture du risque est à sa charge.

Cependant deux considérations militent pour une éligibilité en tant que fonction critique :

- la multiplicité des propriétaires (producteurs ou GV) du coton-graine avant leur vente aux égreneurs ne permet pas à ceux-ci de prendre une assurance de façon individuelle. La seule solution économique est de prendre une assurance collective pour l'ensemble du coton-graine, ce qui permet de diluer le risque ;
- la CSPR, pendant le processus de commercialisation, si elle n'est pas propriétaire du coton-graine est, selon les termes des accords cadres, mandaté par le groupement villageois pour livrer la totalité du coton-graine aux usines. Ce mandat implique donc à priori une responsabilité de la CSPR sur tout dommage, tant sur la

qualité que sur la quantité, pouvant intervenir sur le stock de coton-graine entre le moment où le mandat lui a été donné (réception par la CSPR de l'état décadaire des stocks de coton à enlever au niveau du village) et la vente effective à l'usine (pesée au pont bascule de l'usine, concrétisée par un document de transaction du coton-graine).

La prise en compte de cette assurance dans les fonctions critiques est donc légitime. Les autres intérêts de la prise de cette assurance sont les suivants :

- permettre en cas de sinistre indemnisé de pouvoir récupérer le crédit intrant ;
- permettre une indemnisation du coton-graine en cas de dommages lors du transport, en dépit de la défaillance de nombreux transporteurs en matière d'assurance des marchandises qu'ils sont susceptibles de contracter (le coût du transport coton-graine est à charge des égreneurs).

Mise en œuvre de la fonction critique

Procédure de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette fonction s'effectue par la CSPR qui négocie un contrat d'assurance auprès d'une compagnie de la place.

Analyse de la procédure

Une critique a été formulée sur cette procédure, certains estimant qu'il revenait à l'AIC de gérer cette fonction au même titre que les autres fonctions critiques. Contre cet avis, on peut arguer que la CSPR a comme fonction de gérer les flux physiques et financiers liés à la commercialisation du coton-graine et que cette prérogative inclut la souscription de cette assurance. En tout état de cause, l'une ou l'autre des solutions n'est pas à exclure et la question est de savoir quelle structure est la plus apte à mettre en œuvre cette fonction au meilleur coût.

Efficacité de la fonction

Tout recours à une assurance pose le problème d'indemnisation des sinistres, lui-même corrélé au problème de fraude à l'assurance. Dans le cas de l'assurance coton-graine, ce problème est exacerbé par le fait que seul le GV a effectué la pesée du coton-graine au moment du mandat donné à la CSPR de le prendre en charge, un agent de la DPQC ayant contrôlé sa qualité. Cela laisse donc la possibilité de frauder l'assurance en déclarant un stock de coton sinistré plus important qu'il ne l'était en réalité.

Dans la pratique, s'est posé le problème suivant : pendant la campagne 2000-2001, la CSPR a réglé aux groupements villageois ayant déclaré un sinistre par avance le coton sinistré.

L'assurance n'a finalement procédé à une indemnisation que pour un nombre limité de cas. Il en est advenu l'inscription du différentiel comme devant être supporté dans le cadre des fonctions critiques. L'année suivante, le taux de sinistre a fortement augmenté. Mais la CSPR a décidé de ne plus payer le coton incendié qu'à concurrence des remboursements réalisés par les assurances. La campagne suivante, le taux de sinistres est revenu au niveau de la campagne 2000-2001 (voir Tableau 1).

Des cas de fraudes sont donc suspectés et probables. Il s'ensuit deux attitudes opposées de la part de l'interprofession qui se traduisent toutes les deux par des conséquences pénalisantes :

- soit on indemnise tout sinistre déclaré quelque soit la prise en charge de l'assurance, et alors on peut s'attendre à une augmentation des fraudes et une charge au niveau des fonctions critiques qui ne sera plus supportable, d'autant qu'une partie de ces charges vont correspondre à faire supporter collectivement des fraudes. Cette solution n'est pas viable ;
- soit les indemnisations sont limitées aux remboursements par les assurances et il est probable que certains sinistres involontaires seront mal ou pas du tout indemnisés, mettant les producteurs dans une situation économique difficile.

Tableau 1 : taux de sinistre incendie

	Campagne 2000-2001	Campagne 2001- 2002	Campagne 2002-2003
Production nationale coton-graine (T)	334 191	411 762	336 916
Sinistres incendie coton-graine (T)	683	1321	745
Sinistres indemnisés* par l'assurance (T)	52	n.d.**	n.d.**
Taux de sinistres déclarés (%)	0,20	0,32	0,22
Taux de sinistres indemnisés (%)	7,6	n.d.	n.d.

* une franchise prévue au contrat est appliquée ** n.d. : pas de données

Efficiencia de la función

Les coûts de l'assurance ressortent des divers documents fournis aux éléments regroupés dans le **Tableau 2**.

Tableau 2 : coûts de l'assurance coton-graine

	Campagne 2000-2001	Campagne 2001-2002	Campagne 2002-2003	Campagne 2003-2004
Coût de l'assurance (F)	78 480 000	162 230 000	182 650 000	49 145 580
Imputation coton incendié au titre des fonctions critiques (F)	130 444 000	145 216 000	0	0
Coût de l'assurance par kg de coton-graine (F/kg) produit	0.23	0.39	0.54	0.15

On constate :

- une variation importante du coût de l'assurance d'une année à l'autre ;
- un taux de sinistralité brut (remboursements par l'assurance sur prime) de 10,6 % pour la campagne 2000-2001

Aucune explication de la variation du coût n'a été communiquée. Le contrat d'assurance prévoit une révision de la prime en fonction du tonnage de coton effectivement traité, mais cette révision ne peut expliquer ces variations. Les autres explications possibles sont la prise ou non en compte dans le contrat d'assurances des biens de la CSPR ou la révision du tarif par l'assurance compte-tenu de la faible sinistralité.

Concernant le taux de sinistralité, l'objectif n'est pas d'atteindre 100 %, parce qu'aucune compagnie d'assurance ne le fera et que l'assurance est un service permettant une répartition du risque entre l'ensemble des producteurs et sur plusieurs années. Mais le faible taux milite pour essayer de faire réviser à la baisse la prime d'assurance.

La comparaison avec d'autres filières n'est pas possible. En effet, dans la plupart des cas les filières intégrées prennent une assurance globale couvrant le risque incendie du coton-graine, mais couvrant également les installations industrielles, les stocks usines, le risque incendie fibre, voire le transport. Les taux de sinistres en ce qui concerne l'incendie coton graine sont bien évidemment très variables d'une année à l'autre, mais en moyenne comparables à ceux du Bénin. Il est à noter que des problèmes d'indemnisations des sinistres incendie sont récurrents dans les autres pays et que la prise d'assurance n'évite pas tous les problèmes.

Conclusions

L'efficacité de l'assurance est assez moyenne, celle-ci ne permettant pas, vu le processus de commercialisation et la difficulté de prouver la bonne foi des déclarants, d'indemniser l'ensemble des sinistres déclarés. La prise en compte systématique par l'interprofession des sinistres non indemnisés par l'assurance n'est pas une solution viable vu les coûts et les dérives qu'elle génère.

L'efficience de l'assurance peut être améliorée, et semble l'avoir déjà été fortement au vu des chiffres fournis.

Recommandations

Les recommandations pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la fonction assurance sont les suivantes :

- préciser les modalités du mandat de la CSPR et limiter explicitement sa responsabilité dans l'accord-cadre de commercialisation ;
- faire prendre conscience aux groupements de leur responsabilité en matière de commercialisation et les risques de non indemnisation, d'indemnisation partielle et/ou tardive lors d'un dommage ;
- instaurer une commission de recours exceptionnel pour des dommages non indemnisés par l'assurance
- faire jouer la concurrence entre assureurs de la place pour la police d'assurance incendie coton-graine

La fonction assurance coton-graine, mais également la question de la prise en charge par l'AIC du coton incendié et plus généralement de l'ensemble des fonctions aléatoires (manquant de poids, déclassement coton, coton mouillé, soit 1 478 millions de F entre les campagnes 2000-2001 et 2003-2004) nécessitent de préciser l'accord-cadre en ce qui concerne le processus de commercialisation.

En effet, ne préciser que « mandat est donné à » peut induire la responsabilité de tout dommage survenant à la CSPR. Or, sans une certaine responsabilisation des producteurs dans le processus de commercialisation, celle-ci ne pourra qu'engendrer de tels aléas. Notons que bien que la CSPR soit mandatée, c'est le GV qui assure le gardiennage avant l'évacuation.

Les modalités du mandat donné à la CSPR doivent donc clairement être précisées :

- en indiquant que le coton-graine reste la propriété du groupement jusqu'à la transaction au pont bascule de l'usine déterminée par le plan d'évacuation, transaction qui fait foi en matière de poids et de qualité
- en limitant la responsabilité de ce mandat aux dommages assurés par l'assurance coton-graine et à ceux pour lesquels la responsabilité de la CSPR peut être établie

C'est ainsi qu'un enlèvement trop tardif, entraînant une mouille et une perte de qualité peut être de la responsabilité de la CSPR, ou de l'interprofession, si cet aléas est consécutif à un démarrage tardif de la campagne de commercialisation.

A contrario, les cas de vols, détournement ou manquant de poids ne doivent être de la responsabilité de la CSPR, sauf cas exceptionnels. En effet, l'interprofession par le biais des fonctions critiques rémunère les groupements pour les fonctions de gardiennage, d'opérations de chargement etc....

Lors de commercialisation par des groupements autogérés d'autres pays, il était de coutume de retenir lors de la pesée du coton-graine des adhérents, deux fois la tare utilisée. Ainsi, le groupement était assuré d'une différence positive au pont-basculé, malgré des pertes inévitables au moment du chargement et du transport. Il n'avait pas à gérer de manque de

poids. Cependant, ceci requiert que l'excès de poids au pont bascule soit reversé rapidement au GV et puisse être redistribué aux membres (et être ainsi séparé du paiement des autres ristournes ou rémunérations des groupements).

La sensibilisation des groupements à ces problèmes de commercialisation et à leurs conséquences pourrait être menée au niveau des RAQ/GV lors des séances de formation sur le pré-conditionnement du coton-graine

Il est envisageable que l'AIC instaure une commission d'appui et de recours pouvant faire partie des prérogatives de la nouvelle commission d'arbitrage pour assister les groupements victimes d'un sinistre dans leurs démarches de recours contre des tiers responsables et éventuellement procéder à une indemnisation partielle sur ces propres fonds des dommages survenus et quand ceux-ci ne sont pas pris en charge par l'assurance. Mais il conviendrait alors :

- de plafonner le montant des fonds annuellement consacrés à ces recours ;
- de limiter l'indemnisation à une valeur très inférieure au prix de vente du coton-graine ;
- de limiter les indemnisations à un certain nombre de cas précis :
 - o quand le groupement peut prouver sa non-responsabilité dans le dommage (constat de gendarmerie) ;
 - o quand aucune incertitude ne subsiste dans la quantité et la qualité du coton concerné par le sinistre ;
 - o quand aucun recours contre un tiers n'est possible.

Il ne s'agit pas en effet de dédommager systématiquement tous les dommages non pris en charge par l'assurance, car non seulement le coût ne serait pas supportable et cela conduirait aux excès relatés plus haut.

Ceci peut permettre de ne pas trop pénaliser des groupements victimes d'un dommage dont le sérieux et l'honnêteté sont connus, notamment en rendant possible le remboursement des crédits intrants et la possibilité de continuer la production de coton. Les intrants demeurent souvent non remboursés dans de tels cas et leur coût restent alors à la charge de la collectivité. Ceci permettrait aussi à l'AIC d'avoir un regard sur les procédures de remboursement des sinistres par la société d'assurance pour éventuellement modifier le contenu de la police quand des situations récurrentes aboutissant à une non indemnisation surviennent, voire à changer de société d'assurance si celle-ci ne donne pas satisfaction

Enfin, la fonction critique d'assurance coton-graine étant l'unique fonction assurée par des opérateurs privés dans un contexte concurrentiel, il importe de faire jouer au maximum cette concurrence en effectuant régulièrement des appels d'offre.

Prestations des organisations de producteurs

Les organisations de producteurs

L'organisation initiale des producteurs est basée sur une structuration verticale d'instances de type coopérative organisées à partir de quatre niveaux.

Au niveau des villages : A la base, il existe des groupements villageois qui fonctionnent comme des structures de services au bénéfice de leurs membres (commercialisation, approvisionnement en intrants, crédit, caution solidaire,...). Bien que leurs activités puissent concerner d'autres spéculations que le coton, force est de constater que la filière coton constitue dans la plupart des cas leur seule activité.

Au niveau commune : les Unions communales des producteurs, au nombre de 77, regroupent les GV relevant de la même commune. Elles constituent le niveau d'union le plus opérationnel de par les relations contractuelles qu'elles entretiennent avec les opérateurs de la filière coton (IDI, CSPR).

Au niveau départemental : les Unions Départementales, au nombre de 6, représentent pour chacune d'elles les Unions Communales de leur département.

Au niveau national : une Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO) a été créée en 1994 par les Unions Départementales.

Depuis 2001, un certain nombre d'organisations dissidentes de producteurs ont vu le jour. Il s'agit de : l'AGROP, la FENAPRA, la FENAGROP, la FENAPROC, l'UNAPRO, l'AGROP DEDE, l'AGROP Nouvelle Vision.

La FUPRO, depuis sa création a servi de cadre de concertation aux producteurs toutes spéculations confondues. Cependant, dans le souci d'un recentrage sur des filières, il a été initié une réorganisation en filière de production au sein de ce réseau. C'est ainsi qu'une restructuration/réorganisation des organisations de producteurs de la filière coton est en cours.

Le nouveau schéma comporte cinq niveaux de structuration :

- le GPC : le groupement des producteurs de coton
- le GVPC : le Groupement villageois des producteurs de coton
- l'UCPC : l'Union Communale des Producteurs de Coton
- l'URPC : l'Union Régionale des producteurs de coton
- l'ANPC : l'Association Nationale des Producteurs de Coton

L'ANPC constituera la structure faîtière de l'ensemble des OP cotonnières et sera affiliée à la FUPRO qui regroupera les producteurs de diverses filières.

Description de la mise en œuvre de la fonction

Il s'agit ici des prestations réalisées par les organisations de producteurs. Ces prestations sont relatives à des activités liées à la production et à la commercialisation du coton graine.

Nous considérerons pour ces prestations le Réseau FUPRO-UDP-USPP-GV et décrirons de façon succincte les activités mise en œuvre.

En ce qui concerne la production

Deux activités sont réalisées : la prévision des emblavures et le recensement des superficies emblavées en vue d'estimer la production.

Les secrétaires des GV recueillent les prévisions d'emblavures en août de l'année précédente et les transmettent aux USPP qui les centralisent (parfois avec l'appui des APV) et les transmettent via les UDP et la FUPRO à l'AIC et à la CAGIA. C'est sur cette base que la commande d'intrants et de semences est réalisée.

Le recensement des superficies emblavées est réalisé par les secrétaires des GV (appuyé par les APV) et sont centralisés au niveau des USPP qui les transmettent à l'AIC via la FUPRO et les UDP.

Sur cette base, une estimation de la production est réalisée moyennant la prise en compte d'un certain nombre de facteurs correctifs (rendement moyen sur 10 ans, nombre de capsules et densité au M², mesure de carré de rendement)

Organisation et suivi de la commercialisation

Les activités à conduire par les GV, USPP dans ce cadre sont relatives :

- à l'estimation des récoltes et établissement des calendriers de commercialisation ;
- à l'expression des besoins et la réalisation des commandes des facteurs de commercialisation ;
- à la réparation des marchés de collecte primaire du coton graine ;
- à la conduite des marchés ;
- à la synthèse des achats ;
- à l'évacuation du coton graine ;
- au paiement du coton graine ;
- au calcul des ristournes ;
- au paiement des ristournes.

Dans la mise en œuvre des fonctions critiques ci-dessus décrites, le rôle des organisations faîtières se présente comme suit :

Rôle FUPRO :

- elle préside le comité intrants ;
- elle représente les producteurs à l'AIC et aux instances diverses ;
- elle négocie le prix du coton graine (à ce titre elle signe chaque année un contrat de campagne avec les égreneurs) ;
- elle sert de creuset de concertation entre producteurs.

Rôle UDP :

- elle centralise les besoins divers des producteurs ;
- elle représente les producteurs au niveau départemental ;
- elle leur apporte un appui en matière de formation.

Chaque année, des formations ou recyclages sur les fonctions critiques sont réalisées au profit des GV et USPP (techniques de pesée, de paiement, animation marché, manipulation bascule, sécurité, état décadaire, fiche de pesée, animation des marchés, bordereau évacuation, ...).

Légitimité de la fonction

C'est une fonction critique essentielle qui est indispensable au bon déroulement de la campagne cotonnière. Elle devrait permettre :

- une bonne estimation des quantités de semences et intrants nécessaires ;
- une bonne estimation de la production ;
- une commercialisation du coton graine.
-

On peut donc considérer que c'est effectivement une fonction qui doit être financée par l'interprofession.

Cohérence de la procédure de mise en œuvre par rapport aux exigences de cette fonction

La procédure de mise en œuvre de cette fonction est cohérente et répond à des besoins réels en matière de planification de la production et de réalisation de la commercialisation. Chacun est responsabilisé à son niveau (GV, USPP, UDP, FUPRO) suivant un ordre et une chronologie définie par les besoins de terrain.

Deux documents contractuels définissent les responsabilités de chacun, il s'agit de l'accord interprofessionnel et des contrats signés entre la CRPR et les USPP.

Les contrats font uniquement référence aux activités relatives à la commercialisation tandis que l'accord interprofessionnel intègre une partie des fonctions relatives à la production. Par ailleurs aucun de ces deux documents ne parle du montant des prestations et encore moins de sa répartition entre les GV, USPP, UDP et FUPRO.

On peut regretter l'absence de manuel de référence décrivant l'ensemble des actions à mettre en œuvre (ce manuel est en cours d'élaboration).

Efficacité de la fonction

Opportunité des activités programmées et adéquation des budgets demandés

Les organisations de producteurs mettent en œuvre les activités décrites au point 11.1

Sur les quatre campagnes agricoles allant de 2001 à 2004, les montants mobilisés pour la mise en œuvre des prestations des Organisations de Producteurs sont de 6 279 millions de FCFA.

Les frais de prestations sont répartis de la façon suivante :

- | | |
|-----------|------------------------------------|
| - FUPRO : | 100 FCFA/ tonne de coton graine. |
| - UDP : | 100 FCFA/ tonne de coton graine. |
| - USPP : | 2875 FCFA / tonne de coton graine. |
| - GV : | 1725 FCFA / tonne de coton graine. |

Il paraît difficile d'estimer les budgets nécessaires à la réalisation des activités relatives à cette fonction critique, on pourrait le faire en réalisant une étude complète des coûts (ce qui nécessiterait une mission spécifique) ou en les comparant avec les mêmes activités réalisées dans d'autres pays de la sous région. Malheureusement, nous ne disposons pas de telles données et il faudrait également que cette fonction soit réalisée de manière semblable.

Historiquement, cette fonction critique était réalisée par les GV et les Carder, la SONAPRA payant au GV 1500 FCFA / tonne de coton graine « traitée) et au Carder 2500 FCFA / tonne. Suite à la libéralisation de la filière, les activités mises en œuvre par les Carder sont passées aux UCP. Au début des années 2000, les coûts de prestations auraient été augmentés de 15 %. Si on se penche sur l'utilisation de ces fonds par les GV et USPP, on remarque qu'ils servent à prendre en charge quatre types de dépenses :

- des dépenses relatives à la mise en œuvre de la fonction critique ;
- le fonctionnement des GV et USPP ;
- des réalisations socio-économiques ;
- le paiement de plus en plus fréquemment des manques de poids et la contrepartie de certains projets (PADSE, ...).

Dans la majorité des cas, les OP n'ont pas d'autres sources de « financement ». Leurs budgets adoptés en AG sont constitués à plus de 90 % des montants des prestations et sont utilisés pour fonctionner et rendre des services à leurs producteurs.

Les OP sont de plus en plus sollicitées pour financer des réalisations socio-économique et deviennent même dans certains cas des bailleurs de fonds des communes. On peut citer la construction d'écoles, la prise en charge de salaires d'instituteurs, de bourses d'étudiants, le financement de groupements de femmes, de pistes rurales, ...

Il faut cependant remarquer que s'il existe la plupart du temps un système comptable opérationnel au niveau des UDP et de la FUPRO, au niveau des USPP et GV, ce n'est pas souvent le cas. Ce qui, dans certains cas, entraîné des dérives, parfois à l'origine de crises internes au sein de ces organisations.

Par ailleurs, au sein du réseau FUPRO, la circulation des informations est insuffisante. Il existe bien un bulletin d'information, mais celui-ci n'est pas disponible partout et les autres outils de communications tels que radios de proximité, dispositifs de relais d'information sont rarement utilisés.

Résultats obtenus (par rapport aux objectifs définis)

Par rapport à l'objectif d'estimation des intentions d'emblavure qui définissent les besoins en intrants (semences, engrais et insecticides), on note chaque année une surestimation des quantités par les producteurs.

Parmi les raisons évoquées, on peut citer :

- le retard dans le paiement du coton graine entraînant la réorientation du producteur vers d'autres spéculations pour lesquelles les engrais coton sont utilisés;
- le bradage des intrants pour rembourser les dettes (crédit CLCAM) ou de la caution solidaire (qui pénalise en fin de compte les bons producteurs devant rembourser à la place des mauvais producteurs) ;
- les malversations de responsables de groupement qui gonflent les commandes et revendent les engrais sur le marché ;
- le problème de certains producteurs commandant au sein de plusieurs réseaux ;
- le refus de certains producteurs de dénoncer les producteurs malhonnêtes et les débiteurs insolvables au sein des GV ;
- l'utilisation de certains réseaux à des fins politiques.

Cette surestimation des besoins en intrants a entraîné un grave problème de surendettement des OP que les systèmes de régulation (caution solidaire, instances de contrôle,...) sont incapables de prévenir. La caution solidaire au niveau GV est devenue un dispositif pervers, dans la mesure où il encourage les fraudeurs et mauvais producteurs à demander le maximum d'intrants que devront finalement payer les producteurs plus respectueux des règles. Cette caution solidaire est en fait la principale cause du problème de la récupération du crédit intrants et de l'endettement de la plupart des GV.

Au niveau de l'estimation des superficies emblavées par les GV, il y a régulièrement discordance entre ce qui est estimé et la réalité. Il faut rappeler ici que c'est sur cette base qu'est estimée la production attendue et que sont distribués les quotas aux égreneurs (cela leur permet de prendre des positions sur le marché le plus tôt possible et de planifier leur

campagne). Une discordance entre les quotas à eux attribués et la réalité peut avoir des conséquences désastreuses.

Nous estimons que ce problème est davantage lié au manque de formation des secrétaires de GV et à la façon dont sont récoltées ces données. En effet, le secrétaire de GV se limite souvent au recueil des déclarations des producteurs en matière de superficie mise en place.

On note cependant une nette amélioration sur les dernières campagnes ou les CeRPA et les chargés de suivi de l'AIC sont davantage impliqués dans cette opération. Ces derniers, effectuent des mesures sur 1% des superficies et appliquent un facteur correctif à la totalité des surfaces déclarées.

Par rapport à l'objectif de commercialisation sur le réseau FUPRO. L'ensemble des fonctions technico-commerciales est réalisé par les GV et USPP en collaboration étroite avec la CSPR. On note un certain nombre de dysfonctionnements :

- des retards dans l'approvisionnement en facteurs de commercialisation et dans le poinçonnage des bascules;
- des discordances régulières de poids entre les pesées au marché et au pont bascule ;
- des malversations au sein de responsables de certaines OP (exemple : au cours de la campagne 2002/2003, lors du paiement du coton graine au sein d'une USPP, il restait un surplus de 1 200 000 FCFA. La récolte de certains producteurs analphabètes avait été sous pesée au profit de paysans fictifs) ;
- la commercialisation par certains producteurs du réseau FUPRO à travers d'autres réseaux et en dehors du mécanisme de la CSPR, souvent favorisée par le lobbying de certains égreneurs dissidents, pouvant entraîner la non perception du crédit intrants et non recouvrement des fonctions critiques ;

Campagne agricole	Coton graine commercialisé en dehors du circuit CSPR en tonnes
2002/2003	28 000
2003/2004	57 000
2004/2005	60 800
Total	145 800

Source : PADYP. Rapport provisoire.

Nouvelle orientation en matière de structuration de la filière.

Suite au développement de cette crise de confiance au sein des Organisations de producteurs et des problèmes de surendettement, il a été décidé de créer une nouvelle structuration de la filière coton.

Cette structuration est constituée à la base par des Groupements de Producteurs de Coton (GPC) regroupant de 10 à 20 personnes au niveau desquels jouera la caution solidaire.

Ces GPC sont regroupés au niveau villages au sein de GVPC qui sont eux mêmes regroupés au sein des UCPC au niveau communal. Ces Unions étant regroupées au niveau régional en URPC qui in fine sont chapeautées par l'Association Nationale des Producteurs de Coton.

L'ensemble de ces structures est de statut coopératif (au sens de la loi du 20/12/1966 qui régit le fonctionnement des structures coopératives) sauf les GPC qui n'ont pas de statut.

Si effectivement les GPC n'ont pas de statut juridique, la caution solidaire en leur sein ne pourra pas jouer son plein rôle.

Dans le cadre de cette restructuration, à travers la mise en œuvre du projet PARFC, l'AIC développe une composante « appui à la Fupro Bénin » dont l'objectif principal est le renforcement des capacités techniques, organisationnelles et institutionnelles des OP du réseau Fupro. Les principales actions mises en œuvre sont relatives :

- au recrutement d'animateurs (54 actuellement) intervenant au sein des UCPC, de personnels complémentaires au sein des UDP et Fupro et à leur formation ;
- au développement d'un réseau de collecte et de diffusion d'informations au sein du réseau ;
- au renforcement des relations entre la Fupro, les UDP et les groupements à la base ;
- à la formation des élus et du personnel des OP ;
- à l'appui à la création de structures à la base (GPC et GVPC) ;
- à l'appui/conseil sur le fonctionnement des organes de gestion au sein des GVPC et UCPC ;
- à l'appui à la supervision de l'enquête d'estimation de la production.

Dans ce cadre, malgré les retards¹ observés dans le programme, que l'on peut principalement attribuer à la méconnaissance des procédures par les OP, aux lourdeurs administratives au niveau de la gestion de la composante mais également à des retards observés dans l'adoption des budgets et dans le recrutement du personnel, un travail important a été réalisé.

Perception de la réalisation de la fonction par les différents bénéficiaires

Nous avons pu rencontrer deux bénéficiaires de cette fonction. Il s'agit d'un distributeur d'intrant et d'un égreneur.

Selon le distributeur, il existerait des dysfonctionnements graves au sein de la gestion des GV et UCP ; on peut citer, notamment :

¹ Selon le rapport d'évaluation technique du PARFC p 55, sur la campagne 2002/2005, le taux de réalisation financier cumulé était de 36,5%.

- la mauvaise estimation des quantités d'intrants nécessaires. Ce qui les obligent fréquemment à reprendre le stock résiduel qui peut être important (parfois 20 à 30 % de la commande) ou effectuer des reports de stock avec frais bancaires liés.
- La réalisation de commandes par un même groupement auprès de deux distributeurs.
- La réalisation de commandes tardives (principalement chez les OP dissidentes).
- Les retards pris dans le processus de centralisation des besoins et de distribution des quotas ce qui peut entraîner une incidence négative sur les prix des intrants et le prix du coton graine.

De l'avis de l'égraineur rencontré, cette fonction critique est essentielle, elle permet tout d'abord, par une estimation de la production, de connaître le quota qui lui sera attribué et il peut prendre des positions sur le marché très tôt dans l'année. Ces dernières campagnes, il y a eu de grosses discordances entre ce qui a été annoncé et ce qui a été réalisé (en 2004/2005, 300 000 T annoncées pour 427 000 T réalisées). Le coton produit a été de moins bonne qualité (beaucoup de mouille, vitesse de traitement plus rapide,...) et les périodes de vente pas propices (vente tardive quand le prix n'était pas intéressant) ce qui a entraîné de grosses contre-performances.

Il estime que les principaux dysfonctionnements proviennent avant tout de l'environnement sociopolitique qui a favorisé le non respect des règles de l'interprofession (signature tardive par l'État de l'accord cadre, remise en cause des attributions des quotas, soutien de l'État à certains dissidents,...). Cet environnement a poussé certains producteurs à entrer en dissidence.

Recommandations

Préalable

Eu égard aux nombreux dysfonctionnements survenus au cours des campagnes étudiées, notamment en matière de non respect des règles de l'interprofession, il est indispensable que l'État prenne ses responsabilités et fasse appliquer les accords régissant le fonctionnement de la filière coton. Si tel n'est pas le cas, toute proposition en termes d'amélioration des performances des fonctions critiques aurait peu de chance d'aboutir à un résultat probant.

Par rapport à l'ensemble des prestations réalisées

1/ Le projet PARFC, à travers sa composante « appui au réseau Fupro », appuie les organisations de producteurs dans la mise en œuvre de leurs activités. Il nous paraît essentiel que cet appui soit renforcé, que les budgets soient votés beaucoup plus tôt dans l'année et que les procédures de décaissements soient allégées afin de pouvoir mettre en œuvre l'ensemble d'actions programmées.

2/ La gestion transparente et efficace des UCPC et GV est une condition indispensable à la mise en place d'une nouvelle organisation en matière de structuration des producteurs qui permettra de faire face notamment à la crise de confiance existant au sein des OP. Cette gestion passe donc par la mise en place de systèmes opérationnels comptables mais également par la tenue régulière des AG et par le renouvellement régulier des responsables.

3/ La contractualisation UCP/CSPR devrait porter sur l'ensemble des prestations à réaliser et non uniquement sur celles relatives à la commercialisation. Le contrat pourrait faire référence au manuel de référence d'exécution des fonctions technico-commerciales (volume 1 et 2) en cours d'élaboration.

4/ De fréquents changements de responsables surviennent au sein des organisations de producteurs. Il est indispensable de développer des programmes de formation renforcés au profit de ces nouveaux responsables.

5/ En matière de formation, il est souhaitable de développer un programme de conseil de gestion au profit des producteurs et des OP afin d'améliorer leurs capacités de gestion et de faire émerger des nouveaux responsables capables de relever les nouveaux défis en matière de responsabilisation des OP dans la gestion de la filière coton vis à vis des nouveaux enjeux en matière de mondialisation.

Par rapport à l'estimation des intentions d'emblavures

Les recommandations porteront sur :

1/ La systématisation de la mise en place de « comités intrants » au sein des UCP (l'exemple de l'UCP de Zogbodomé en la matière nous semble intéressante). Ce comité, formé de responsables de l'UCP, auxquels serait associé un agent de vulgarisation, sans l'aval duquel aucune commande ne pourrait être réalisée, superviserait l'estimation des besoins en intrants mais également leur distribution. Cela aurait une influence à deux niveaux : l'estimation des superficies et la gestion des intrants.

2/ Le principe de caution solidaire appliqué au niveau GV est en fait une des principales causes de la surestimation des besoins et de l'endettement des GV. Le fait de la recentrer sur des groupements solidaires de 10 à 20 personnes (GVPC) est une bonne chose, cependant, il nous paraît indispensable que ces groupements fassent l'objet d'une reconnaissance officielle, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Par rapport à l'estimation de la production

La formation des responsables de GPC et GVPC ainsi qu'une meilleure implication des CeRPA à travers les APV et TSPV devrait permettre de mieux coller à la réalité en la matière.

En ce qui concerne les fonctions de commercialisation

Les recommandations porteront sur :

1/ Une meilleure tenue des stocks en matière de facteurs de commercialisation et une meilleure programmation des activités notamment par un suivi du manuel de procédure qui, devrait être rapidement vulgarisé au niveau des responsables concernés.

2/ L'existence de réseaux dissidents constitue souvent une cause de perturbation de la commercialisation. Il est indispensable que l'ensemble du coton commercialisé se fasse à travers la CSPR, pour cela, il faut que ces réseaux acceptent les règles existantes en matière d'approvisionnement en intrants et de commercialisation du coton graine. Nous proposons donc que ces réseaux puissent être reconnus ou intégrés au réseau ANPC moyennant un engagement clair de leurs membres de respecter les règles de l'interprofession. Par ailleurs, ces réseaux fonctionnant sur les mêmes bases que les OP du réseau Fupro, il est souhaitable qu'ils modifient leurs statuts et se fassent enregistrer au niveau du MAEP en tant que structure coopérative.

En terme d'information

Il y a lieu de renforcer la communication au sein du réseau de producteurs. En effet, bien souvent, l'information descend difficilement jusqu'à la base, c'est ainsi que par exemple, les producteurs à la base connaissent mal de rôle joué par la FUPRO.

Les outils suivants devraient être davantage utilisés :

- les radios de proximité (il en existe pratiquement dans toutes les zones de production du coton) ;
- les visites d'échanges entre UDP, UCPC et GV ;
- les tournées d'informations réalisées par la FUPRO et les UDP relayées par les radios rurales ;
- le bulletin « la voix du producteur » devrait être disponible à tous les niveaux et là encore les radios rurales pourraient servir de relais... ;
- un bulletin d'information trimestriel pourrait être publié au niveau de chaque UDP.

Conclusions

Sur la qualité des services rendus par les producteurs en terme de prestations, il est difficile de donner un réel jugement tant l'implication de facteurs sociopolitique à été important.

En effet, le non respect des règles de l'interprofession, favorisé par l'immobilisme voir l'implication de l'État, renforcé par le développement d'une crise de confiance des producteurs dans leurs organisations et l'endettement conséquent des GV ont engendré la création d'organisations dissidentes. Cette situation a eu des conséquences désastreuses en matière de réalisation de la fonction critique « prestations OP » mais, bien plus grave encore, sur l'ensemble de la filière avec une production au cours de la campagne 2005/2006 de 190 000 tonnes de coton graine.

Cependant, il semble que les élections présidentielles de mars 2006 puissent apporter de grands changements notamment en matière du rôle de l'État qui constitue le garant du respect des règles de l'interprofession, base indispensable à la relance de la filière béninoise.

Ajouté à ce vent favorable, le travail conséquent réalisé dans le cadre du PARFC à travers le volet « appui au réseau FUPRO » et la mise en place d'un nouveau réseau basé sur la restructuration des organisations paysannes à la base.

Il nous paraît indispensable que cet accompagnement par le projet puisse se poursuivre sur une période d'au moins trois années afin que la filière coton puisse « redémarrer » sur de bonnes bases.

ANNEXE

Annexe 1 : Personnes rencontrées

Dates et lieux	Consultants	Personnes rencontrées
11/05/06 AIC	C. MARMIGNON R. C. DOVI E. LEFORT H. GUIBERT	MM. M. B. GAGNON, Secrétaire Permanent AIC ; A. MEDJA, Directeur Administratif et Financier AIC ; J. GNIDEHOU, Conseiller Technique AIC ; Y. ZAKARI ALLOU; E. LOHENTO ; R. DES-LANLO ;
13/05/06 Ambassade de France	C. MARMIGNON R. C. DOVI E. LEFORT H. GUIBERT	M. V. TIOLLIER, Chargé de Coopération en Développement Rural, SCAC Cotonou
15/05/06 Direction de l'Information et du Suivi- Evaluation AIC	E. LEFORT H. GUIBERT	MM. J. KOKOYES, Chef de Service , ZOLA, Statistique et Gestion, DONBAGUI, Information, Communication et Documentation
15/05/06 AfriCAPE	E. LEFORT H. GUIBERT	M. A. S. AFOUDA
16/05/06 CSPR	C. MARMIGNON R. C. DOVI H. GUIBERT	MM. B. C. ADIKPETO, Administrateur CSPR ; Constant. GBAYE, Chef Comptable ; N. D. BADAROU, Inspecteur Général, E.L. AYENI, Responsable Administratif et Financier
16/05/06 CRA-CF	H. GUIBERT	Mme Z. YACOUBOU, Directrice CRA-CF ; MM. A. DJIHINTO, Division Entomologie
17/05/06 SONAPRA Parakou	C. MARMIGNON H. GUIBERT	MM. S. NOUHOUN Directeur Régional Exploitation Zone Nord ; A.K.N. BODJERENOU Service Régional Zone Nord ; K. F.-X. FAGLA, Service Classement Coton
17/05/06 CCAS CERPA Borgou	C. MARMIGNON H. GUIBERT	MM. BIO DJARA Kpontigni Coordonateur AIC, BOYA Boni (UCPC Sinendé), SALOU Wassou (UCPC Sinendé), IDRISSOU Lamine (UCPC Gogounou), BAGRI Ayoubou (UCPC Gogounou), YAROU Zimé (UPROCOB), SANDA François (UPROCOB), NONTI Bio (UCPC Sinendé)
18/05/06 CeRPA Borgou Parakou	C. MARMIGNON H. GUIBERT	MM. O. GOUNOU N'GOBI, Directeur Général CeRPA ; C. M. SOSSOU ; S. M. SOULE ; G. YOROU ; F. B.SABA ; S. CHALA ; K. C. N'KOUEM ; J. D. FANDE
18/05/06 CRA-CF	H. GUIBERT	MM. A. HOUGNI, Division génétique ; M. SINHA

Parakou		
18/05/06 UDPC Borgou Parakou	C. MARMIGNON H. GUIBERT	MM. S. GOUNOU N'GOBI, Vice-Président UDPC, K. O. G. SAKA ; B. G. GARADIMA ; B.-O BOUYANI ; G. SAKA ; B. TAMOU NANTI ; M. BOUKARI ; B. M. ILAYE
19/05/06 SONAPRA Parakou	C. MARMIGNON	Mr AMADOU SOULE Amidou Chef du Service Contrôle Qualité et Classement Coton
19/05/06 CeRPA Borgou	C. MARMIGNON	Mr Osséni COFFI Chef Cellule Informatique Mr Romain ZEVOUNOU Comptable
19/05/09 Ferme d'Alafiarou	H. GUIBERT	MM. M. AWESSOU, Responsable Adjoint ; D. OUESSOU
20/05/06 CRA-CF	H. GUIBERT	P. PRUDENT, Division entomologie

Dates et lieux	Consultants	Personnes rencontrées
22/05/06 SDI	H. GUIBERT E. LEFORT	MM. N. Y. ADAMON ; B. ADEOSI
22/05/06 AIC	C. MARMIGNON R. C. DOVI E. LEFORT H. GUIBERT	Dr Nicolas AHOUISSOUSSI et Dr Ilhem BAGHDADLI (Banque Mondiale) Mr André POUILLES-DUPLAIX et Mme Fanny GRANDVAL (AFD)
22/05/06 DPQC	H. GUIBERT	MM. Y. ALAMON, Directeur ; J. AGBODOLI
22/05/09 AFD	H. GUIBERT	M. A. POUILLES-DUPLAIX